

التميز بين
الموظف العام والموظف الدولي
دراسة في القانون الإداري الدولي

احمد نجم الدين احمد



"التمييز بين الموظف العام والموظف الدولي"
دراسة في القانون الإداري الدولي

"التمييز بين الموظف العام و الموظف الدولي"

دراسة في القانون الإداري الدولي

احمد نجم الدين احمد

الطبعة الاولى

2015



محفوظة جميع الحقوق

المملكة الأردنية الهاشمية

رقم الإيداع لدى دائرة

المكتبة الوطنية (2015/10/5167)

342.2

احمد نجم الدين احمد

التمييز بين الموظف العام والموظف الدولي دراسة في القانون الاداري الدولي

عمان: دار الراية للنشر والتوزيع ، 2015

(218)ص.

ر.أ. : 2015/10/5167

ردمك: ISBN 978-9957-579-86-9

الواصفات: //القانون الاداري//الموارد البشرية//القانون الدولي/

إعدادات دائرة المكتبة الوطنية ببيانات الفهرسة والتصنيف الأولية

للكية

دار الراية للنشر والتوزيع

الأردن-عمان

ضلع الجمعية العلمية للكتاب - النسي الإستثماري الأول للجامعة الأردنية

هاتف: 5338656 فاكس: +96265348656

ص.ب 2547 الجبيهة-الرمز البريدي 11941 عمان-الأردن

Email: dar_alraya@yahoo.com

جميع ما ورد بهذا الكتاب لا يعبر بالضرورة عن رأي دار النشر
وانما يختص على رأي المؤلف الشخصي فقط.

يحظر طبع أو تصوير أو ترجمة أو إعادة تنفيذ الكتاب كاملاً أو
مجزئاً أو تسجيله على أشرطة كاسيت أو إدخاله على الكمبيوتر
أو برمجته على اسطوانات ضوئية إلا بموافقة الناشر خطياً

الأهداء

الى من حال الثرى بيني وبينهما

أمي الحبيبة وأخي العزيز (محمد) رحمهما الله وأسكنهما في فسيح جناته.

والى سندي وعوني بعد الله تعالى..

زوجتي الغالية وشموع دربي التي أضاءت طريقي..

بناتي الحبيبات.

الشكر والتقدير

نتوجه بمجزيل الشكر وخالص التقدير في معرض العرفان بالجميل
لأستاذي العزيز د. ماجد نجم عيدان الجبوري أستاذ القانون الدولي العام
ورئيس قسم القانون / جامعة كركوك لتفضله بالإشراف على هذا البحث
منذ أن كان فكرة حتى أستوى على ماهو عليه، وسعة صدره وتوجيهاته
السديدة، خلال مسيرتي البحثية هذه، فله عميق شكري وتقديري وجزاه الله
ألف خير.

وأسجل شكري وأمتناني للأساذ الفاضل د. زبير مصطفى حسين
عميد كلية القانون والسياسة في جامعة السليمانية فجزاهم الله عني خير
الجزاء.

وأخيراً أجزل الشكر والتقدير لعائلي الكريمة لوقوفها الى جنبي في
جميع مراحل البحث وما قدموه من مساعدة قيمة ورعاية كريمة. داعياً العلي
القدير أن يحفظهم و يوفقهم لما فيه الخير والعطاء والتقدم، أنه ولي ذلك
والقادر عليه.

المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمة	13
الفصل الأول	15
التعريف بالموظف العام	
تمهيد وتقسيم	17
■ المبحث الأول: تعريف الموظف العام	17
- المطلب الأول: التعريف الفقهي للموظف العام	18
- المطلب الثاني: التعريف التشريعي للموظف العام	21
- المطلب الثالث: التعريف القضائي للموظف العام	23
■ المبحث الثاني: شروط الموظف العام	25
- المطلب الأول: شروط الوظيفة العامة في القانون العراقي	25
- المطلب الثاني: شروط الوظيفة العامة في القوانين	30
الأخرى	
أولاً: شروط الوظيفة العامة في القانون الأردني	30
ثانياً: شروط الوظيفة العامة في القانون السوري	31
■ المبحث الثالث: المركز القانوني للموظف العام	35
- المطلب الأول: حقوق الموظفين والضمانات المقررة لهم:	35
- الفرع الأول: حقوق الوظيفة وأمتيازاتها	36
- الفرع الثاني: ضمانات الموظفين	56
- المطلب الثاني: واجبات الموظف العام	58
- الفرع الأول: الواجبات الإيجابية	59

الموضوع	الصفحة
- الفرع الثاني: الواجبات السلبية.....	72
▪ المبحث الرابع: مسؤولية الموظف العام.....	74
- المطلب الأول: تلازم وتناسب السلطة والمسؤولية.....	79
- المطلب الثاني: المسؤولية الجزائية والمسؤولية المدنية.....	80
89	
الفصل الثاني	
التعريف بالموظف الدولي	
تمهيد وتقسيم.....	91
▪ المبحث الأول: تعريف الموظف الدولي.....	92
▪ المبحث الثاني: شروط الموظف الدولي.....	97
أمثلة على شروط الموظف الدولي.....	99
▪ المبحث الثالث: النظام أو المركز القانوني للموظف الدولي.....	101
- أولاً: تعيين الموظف الدولي.....	104
- ثانياً: الاستقلال عن الدولة صاحبة الجنسية.....	110
- ثالثاً: الحياد بين الدول الأعضاء في المنظمة.....	110
- رابعاً: الولاء للمنظمة.....	111
- خامساً: حقوق الموظف الدولي.....	111
- سادساً: واجبات الموظف الدولي.....	117
▪ المبحث الرابع: حصانات وأمتيازات الموظف الدولي...	127
أمثلة على المزايا والحصانات الممنوحة للموظف الدولي.....	135

الموضوع	الصفحة
■ المبحث الخامس: المسؤولية القانونية للموظف الدولي	139
145	
الفصل الثالث	
المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام	
تمهيد وتقسيم.....	147
■ المبحث الأول: المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث التعريف.....	147
■ المبحث الثاني: المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث الشروط الخاصة بكل منهما.....	152
■ المبحث الثالث: المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث النظام أو المركز القانوني.....	157
■ المبحث الرابع: المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث المسؤولية.....	176
الخاتمة.....	183
الملخص.....	193
قائمة المصادر.....	201

المقدمة

منذ بدء الخليقة ومن الوقت الذي وضع الانسان القانون في مقدمة اهتماماته على سطح المعمورة، حتى تأكد للجميع بأن محور القانون هو الإنسان، فلولا وجود بني البشر لما وجد القانون أساساً.

هذه ناحية ومن ناحية أخرى لوحظ بأن الانسان هو الذي يحرك الإدارة في عملها ولولاه لبقية مشلولة عاجزة وفي سبات طويل أن لم نقل دائم.

ويوم أن تسارعت الأحداث وتطور القانون والبشر قبل ذلك ظهر نظام (الوظيفة العامة)، ذلك النظام الذي لا يخفي على دارسي القانون أهميته ولا على المتخصصين في القانون العام وبالذات فرعه المتمثل بالقانون الإداري، لما يلعبه من دور في مجال الحياة العامة وتقديم الخدمات للمواطنين والسهر على راحتهم على أساس ان الدولة لم تعد دولة بوليسية حارسة بل هي تدخلية وتقدم الخدمات للمواطنين في كل المجالات.

ومع ازدياد تطور المجتمعات وظهور حاجات جماعية لبني البشر كثرت المنظمات الدولية ومعها ظهر نظام (الوظيفة الدولية) التي أخذت تحتل مكانة مهمة تنافس بها الوظيفة العامة ولكن على صعيد القانون الدولي العام، مما يعني ظهور نظامين مهمين أو شخصيين يعملان بجهد وأجتهاد لتطبيق قواعد القانون وبث الروح في مختلف ثناياه وعديد نصوصه هما (الموظف العام والموظف الدولي).

والله ولي التوفيق.

الفصل الأول

التعريف بالموظف العام

- ✓ المبحث الأول: تعريف الموظف العام
- ✓ المبحث الثاني: شروط الموظف العام.
- ✓ المبحث الثالث: المركز القانوني للموظف العام
- ✓ المبحث الرابع: مسؤولية الموظف العام

التعريف بالموظف العام

تمهيد وتقسيم

لا شك أن الوظيفة العامة والموظف العام أسبق في الظهور من الوظيفة الدولية والموظف الدولي لا بل أن الآخرين يعودان بمجذورهما الى الوظيفة العامة والموظف العام.

فالسطة التنفيذية أو الإدارية - إذا صح التعبير - لها وسائل وأمكانات مادية عديدة لكنها تبقى مشلولة الأيدي دون العنصر البشري المتمثل (بالموظف العام) حتى صار الأخير واحداً من أبرز موضوعات القانون الإداري عموماً ومن أهم وسائل الإدارة في العمل والأبداع خصوصاً، وبالنظر لكثرة من بحث في هذا الموضوع فأنا سنقتصر على أهم الجوانب التي قد تختلف وقد تتشابه مع الموظف الدولي، وأنسجماً مع ما سبق فأنا سنقسم هذا الموضوع الى أربعة مباحث: نناقش في الأول تعريف الموظف العام، ونوضح في الثاني شروط الموظف العام، ونبين في المبحث الثالث النظام القانوني للموظف العام وأخيراً وفي المبحث الرابع سنوضح مسؤولية الموظف العام وذلك وفق التفصيل الآتي:

المبحث الأول: تعريف الموظف العام:

تختلف وتتعدد تعريفات الموظف العام بصورة جلية وواضحة نتيجة للأختلاف البين حول عدد وماهية وطبيعة الشروط التي يجب أن تتوفر في الشخص لكي يكتسب بعد ذلك صفة الموظف، ألا اننا - وبجهود متواضع - سنحاول أن نحصي بعض التعريفات للموظف العام حسب الجهة التي تقوم بالتعريف، وتبعاً لذلك نبصر بأن هناك تعريف فقهي للموظف العام وآخر

تشريعي وثالث قضائي، لذا سنحاول التعرف على هذه التعريفات في المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول: التعريف الفقهي للموظف العام:

تصدى العديد من الفقهاء لتعريف الموظف العام، ومع ذلك تدور التعريفات الفقهية جميعها حول العناصر أو الشروط الأساسية اللازمة لأكتساب الشخص صفة الموظف العام، ومنها:

يعرف الفقيه الفرنسي (فالين) الموظف العام بأنه (كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويسهم بصورة اعتيادية في تسير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة، ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري)¹.

أما الفقيه الفرنسي (هوريو) فإنه يعرف الموظف العام بأنه (كل شخص يشغل وظيفة داخلية في الكادرات الدائمة، لمرفق عام يدار بمعرفة الدولة، أو الإدارات العامة التابعة، ويتم تعيينه بمعرفة السلطة العامة)².

أما من الفقه المصري فقد عرفه بعضهم بأنه (الشخص الذي يساهم في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى)³.

و قد أتجه غالبية الفقه في مصر إلى الأخذ بالتعريف الذي أستقر عليه القضاء الإداري⁴.

¹نقلًا عن: د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، عمان 2003، ص 414.

²نقلًا عن: د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانكليزي، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 68.

³المصدر السابق، ص 70.

⁴ينظر: د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974، ص 9.

يعرف الموظف العام بأنه (الشخص الذي يساهم في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى).

كما يتبين في التعريف السابق، ولدى البحث في تعريفات الفقهاء في مصر، نجد أن فريقاً منهم أشرط توافر عنصرين في الموظف العام هما¹:

1. العمل في خدمة مرفق عام أو أحد أشخاص القانون العام.

2. أن يقوم بعمل منتظم غير عارض.

ولكن أغلب الفقهاء يشترط ضرورة إضافة عنصر ثالث هو صدور أداة قانونية للتعيين في الوظيفة².

ويذهب فريق ثالث الى أنه (ليس من السهل وضع تعريف دقيق شامل للموظف العام، يصلح في جميع البلدان، أو حتى يصدق على كل من يتصف بصفة الموظف في إطار بلد واحد، ولا يضع المشرع عادة تعريفاً، جامعاً للموظف العام وإنما يقتصر كل قانون من قوانين الموظفين المتعددة على تحديد الخاضعين لأحكامه)³.

أما الفقه السوري فإنه يعرف الموظف العام بأنه (هو الذي يسعى لأداء خدمة عامة دائمة في ملاك من ملاكات الإدارة العامة للدولة أو الأجهزة التابعة لها أو في المؤسسات العامة بعد أن يكون قد ثبت فيها)⁴.

¹ د. سعد عصفور و د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، بيروت، 1978، ص 258 و د. محمود حلمي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء - القضاء الكامل - إجراءات التقاضي)، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة نشر بلا، ص 97.

² د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دراسة مقارنة، المجلد الثاني، دار المعارف، القاهرة، 1978، ص 456.

³ د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1982، ص 210.

⁴ المحامي زين العابدين بركات، مبادئ في القانون الإداري السوري والمقارن، دار الفكر، 1392 هجري - 1972 م، ص 318 - 323

أما إذا ما أردنا سبر غور الفقه العراقي فأننا نعثر على أو نجد الكثير من التعريفات للموظف العام حسبنا هنا الإشارة لبعض منها:

قد عرف الدكتور شاب توما منصور الموظف العام بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفة داخلية في الملاك الدائم للمرفق العام)¹.

يعرف الدكتور سعد عبد الجبار العلوش الموظف العام تعريفاً واسعاً لم يشترط فيه توافر عنصر (الخدمة الدائمة)، إذ يعرفه بأنه (الشخص الذي يتولى تقديم خدمة في منظمة عامة تديرها السلطة الإدارية أو المحلية أو المصلحية، أي سواء أكانت المنظمة مركزية أم لامركزية)².

وأخيراً يعرف الدكتور عصام عبدالوهاب البرزنجي الموظف العام بأنه (كل شخص يساهم بعمل في خدمة شخص من أشخاص القانون العام مكلف بإدارة مرفق عام ويشغل وظيفة داخلية في ملاك المرفق)³.

من كل ما تقدم نستخلص بأن الفقه المقارن مختلف في تعريفه للموظف العام لكنه لا يخفي على بصير اتفاق الفقه على الشروط اللازمة لأعتبار شخص ما موظفاً عاماً بصورة عامة من ذلك مثلاً تأدية العمل في خدمة الدولة أو شخص من أشخاص القانون العام مكلف بإدارة مرفق عام، وإن يشغل وظيفة داخلية في ملاك هذا المرفق العام، ويضيف البعض شرط الخدمة الدائمة وشرط التعيين بأداة قانونية، أما نحن فنعرف الموظف العام بأنه

¹د. شاب توما منصور، النظام القانوني لعمال الدولة في العراق، مجلة العلوم الإدارية، ع2، س12، القاهرة، 1970، ص181.

²د. سعد عبد الجبار العلوش، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص228.

³ينظر: د. علي محمد بدير و د. عصام عبدالوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية القانون، 1993، ص292 وما بعدها

كل شخص يعمل بخدمة دائمة لدى الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الذي يدير مرفق من المرافق العامة على أن يشغل وظيفة تدخل ضمن ملاك هذا المرفق بصدور أداة قانونية لتعيينه في هذه الوظيفة.

المطلب الثاني: التعريف التشريعي للموظف العام:

ليس غريباً في مجال علم القانون القول بأن ليس من صميم وظيفة المشرع أن يعطي تعريفاً للمسائل المختلفة بل أنه يترك ذلك للفقهاء وأحياناً للقضاء أيضاً، لكننا عند ما نقلب ونتصفح قوانين الخدمة المدنية والوظيفة العامة في الدول المختلفة قد نجد هنا وهناك تعريفات مختلفة للموظف العام تختلف وتتشابه بحسب أنظمة وتقاليد كل دولة على حدة، وهنا سنوجه سعينا شطر بعض تلك التعريفات: - أن المشرع الفرنسي وعند تحديده لنطاق تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم 84 - 16 في 11 / 1 / 1984 أورد تعريفاً للموظف العام، أذ يبين في المادة (2) من القانون المذكور أنه (تسري أحكام هذا الباب على الأشخاص الخاضعين لأحكام الباب الأول من نظام الخدمة المدنية والمعينين بوقت كامل لشغل وظيفة دائمة والمثبتين في درجة مدرجة في الهرم الوظيفي لدوائر الدولة المركزية والمرافق الخارجية التابعة لها أو في مؤسسات الدولة العامة)¹.

أما المشرع المصري فقد تجنب إعطاء تعريف للموظف العام، لعدم وجود معايير ثابتة يمكن الارتكاز عليها والركون لها في إعطاء تعريف جامع ومانع للموظف العام².

¹ نقلاً عن: د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص 414 - 415.

² د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص 35 وما بعدها.

وأذ أما أئجهنا صوب التشرع الأردني فأننا نجد نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002 يعرف الموظف العام تعريفاً مفصلاً وواسعاً، أذ ينص على أن الموظف العام هو (الشخص المعين بقرار من المرجع المختص بذلك في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، بما في ذلك الموظف المعين براتب شهري مقطوع أو بعقد على حساب المشاريع أو الأمانات أو التأمين الصحي، ولا يشمل العامل الذي يتقاضى أجراً يومياً)¹.

وأخيراً وعند ما نعطف النظر على المشرع العراقي في تشريعات الخدمة المدنية والوظيفة العامة، فأننا نجد قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل قد اقتبس تعريفاً للموظف العام نجده في القوانين التي سبقت هذا القانون خصوصاً القانون رقم (64) لسنة 1939 وكذلك القانون رقم (55) لسنة 1956 أذ يعرف الموظف العام بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاص بالموظفين)².

أما قانون أنظباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991 المعدل فأن قد عرف الموظف بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة)³.

وقد أردف المشرع العراقي هذا التعريف بقوله أن (الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة)⁴.

¹ ينظر المادة (2) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (55) لسنة 2002.

² د. علي محمد بدير وآخرون، المصدر السابق، ص 292 وما بعدها. وكذلك ينظر المادة (2) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

³ ينظر المادة (1/ثالثاً) من القانون.

⁴ ينظر المادة (3) من قانون أنظباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

نخلص من كل ذلك ان التشريعات المتعلقة بالخدمة المدنية والوظيفة العامة في الدول المختلفة عندما تعرف الموظف العام بأنها لا تخرج عن الأسس التي ذكرناها والتي يعتمدها الفقه أساساً له في تعريف الموظف العام.

المطلب الثالث: التعريف القضائي للموظف العام:

عندما يتعرض القضاء للمسائل المتعلقة بالوظيفة العامة والخدمة المدنية فإنه قد يورد تعريفاً للموظف العام يهمننا هنا تسجيل بعض الأقضية في البلدان المختلفة المتعلقة بهذا المجال:

من القضاء الإداري الفرنسي نجد مجلس الدولة يعرف الموظف العام بأنه (الشخص الذي يشغل وظيفة دائمة في كادر المرفق العام)¹.

ويظهر من هذا التعريف أن القضاء الإداري الفرنسي ممثلاً بمجلس الدولة يشترط شرطين أساسيين لأضفاء صفة الموظف العام على الشخص ألا وهما: شغل وظيفة دائمة والتثبيت في الدرجة ضمن الملاك الإداري، ولو طلبنا العون في هذا المجال من القضاء المصري لأسعفنا في ذلك حكم للمحكمة الإدارية العليا الذي قررت فيه بأن الموظف العام هو ذلك (الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى، عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق)².

والقضاء الإداري المصري مستقر - تقريباً - على هذا المفهوم للموظف العام.

¹ نقلاً عن: د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص 419.

² نقلاً عن: د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص 79 وما بعدها.

أما في الأردن فقد أستقر قضاء محكمة العدل العليا على تعريف الموظف العام بأنه (الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية أو المؤسسات العامة)¹. وهذا الحكم لم يضيف جديداً على ما سبق ولن يخرج عليه.

أما إذا ما شددنا الرحال صوب القضاء العراقي وأستقرتنا قرارات مجلس الأنظباط العام (قضاء الموظفين) لوجدناه يشترط للموظف العام نفس الشروط الواردة في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل أذ يقول في أحد أحكامه (إذا لم يتم تعيين الموظف وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية، ولا يتقاضى راتباً من الخزينة العامة فليس له التظلم أمام مجلس الأنظباط العام)².

فوفقاً لمفهوم المخالفة لهذا الحكم فإن ذلك يعني بأن الموظف العام هو الشخص المعين وفقاً لقانون الخدمة المدنية ويحصل على راتبه من الخزينة العامة للدولة.

أما ديوان التدوين القانوني (مجلس شوري الدولة اليوم) فقد أعطى مفهوماً واسعاً للموظف، أذ بين في فتوى له (أن كلمة موظف في أي قانون وردت، سواء كان هذا الموظف في دوائر الحكومة أو في المصالح الملحقة بها، هي من الشمول بحيث تناول أي شخص يقوم بأي عمل من أعمال الحكومة أو المصالح الملحقة بها دون التقيد بأي اعتبار يتعلق بالتسمية أو الصفة، ولهذا فإن أي شخص يقوم بأي عمل من هذا القبيل يدخل ضمن مدلول كلمة (الموظف)، إلا إذا أورد لهذا الكلمة تعريف خاص لأغراض القانون الذي

¹أورد الحكم: د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص420.

²القرار رقم (40) في 6/3/1965 منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني، وزارة العدل، ع1 و 2، ص4، 1965، ص185

عرفت فيه)¹ وبهذا نجد أن أحكام القضاء في الدول المختلفة تدور في نفس الفلك الذي تدور فيه آراء الفقهاء وموقف التشريعات من تعريف الموظف العام.

المبحث الثاني: شروط الموظف العام

قلنا بأن النتيجة المنطقية والضرورية لمبدأ المساواة في التعيين في الوظائف العامة هي تقرير قواعد عامة مجردة تبين شروط التوظيف، ولهذا فنجد في جميع أنظمة الوظيفة العامة الحديثة مثل هذه القواعد التي تطبق على جميع المواطنين.

فبالنسبة للقانون العراقي مثلاً نجد بأن قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 قد وضع في الفصل الثالث، منه الشروط العامة للتوظيف والاستخدام، وإلى جانب هذه الشروط العامة قد تنص بعض القوانين على شروط خاصة كما هو الأمر في التعيين في السلك الخارجي مثلاً، عندما توجد هناك قوانين خاصة بهذا الشأن.

هذا وسنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في الأول شروط الوظيفة العامة في القانون العراقي وفي الثاني نوضح شروط الوظيفة العامة في بعض القوانين الأخرى وكما يأتي:

المطلب الأول: شروط الوظيفة العامة في القانون العراقي:

نص قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 المعدل على ما يأتي²:
لا يعين لأول مرة في الوظائف الحكومية إلا من كان:
1. عراقياً أو متجنساً مضي على تجنسه مدة لا تقل عن خمس سنوات.

¹ فتوى الديوان رقم (96) في 6/5/1959، المنشورة في مجلة ديوان التدوين القانوني، وزارة العدل، ع3، ص1، أيلول 1962، ص126 وما بعدها.

² ينظر نص المادة (7) من هذا القانون.

2. أكمل الثامنة عشرة من العمر وللممرضة السادسة عشرة.
3. حسن الخلق وغير محكوم بجناية غير سياسية أو بجنحة تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال.

ومن هذا المادة تتضح لنا بعض شروط الوظيفة العامة نلخصها في الآتي:
أولاً: الجنسية:

أن الشعوب المختلفة لا ترضى في الغالب أن يعمل في بلادها الأجانب لأسباب عدة، فبالإضافة إلى أن العمل هو من حق المواطنين فإنه من النادر أن يحصل التجاوب بين المواطنين والأجانب الذين تختلف عاداتهم وطبائعهم لا بل حتى أخلاقهم عن أكثرية أبناء البلد الواحد¹.

فمن السهل أذن أن نفهم بأن الدولة لا تسمح بتقليد الأجانب الوظائف العامة، ولكن ومع ذلك قد توجد اعتبارات عديدة قد تحمل المشرع على الخروج على هذا المبدأ ومن أهمها حاجات الوظيفة العامة، ولهذا نجد المشرع العراقي قد أجاز لمجلس الوزراء في حالات الضرورة أن يتعاقد مع الأجانب للعمل في العراق²: أن شرط الجنسية يثير في العراق مسألة المتجنسين بالجنسية العراقية³.

المبدأ العام الذي تأخذ به معظم الدول هو أن المتجنس بجنسية دولة ما يتمتع بكافة الحقوق التي يتمتع بها مواطنوا الدولة⁴.

أن المبدأ العام لا يمنع المشرع عن اعتبار المتجنس (ناقص الأهلية) في بعض الحالات، فالمادة السابعة من قانون الخدمة المدنية جعلت من يكتسب

¹د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، جامعة بغداد، 1980، ص 308.

²ينظر القانون رقم (36) لسنة 1927.

³د. شاب توما منصور، المصدر السابق، ص 308.

⁴أخذ المشرع الفرنسي بهذا المبدأ في المادة (80) من قانون الجنسية. نقلاً عن د. شاب توما منصور، المصدر السابق، ص 358.

الجنسية العراقية عن طريق التجنس ناقص الأهلية لمدة خمس سنوات لأغراض التعيين في الوظائف العامة.

ومرد ذلك أن المشرع يعتقد بأن انقضاء هذه المدة يعد أمراً ضرورياً للتأكد من المواطنة الصالحة للمتجنسين، ومن البديهي القول بأن من الجائز استخدام من لم يمض على تجنسه خمس سنوات في إحدى وظائف الدولة بموجب عقود خاصة أو وفق أحكام قانون العمل.

خصوصاً في بعض المسائل الفنية التي قد لا تتوافر لدى العراقيين لأنه مادام المشرع قد أجاز استخدام الأجانب في الوظائف العامة فمن باب أولى أن يكون ذلك جائزاً بالنسبة للمتجنسين، خصوصاً أن استخدام الأجانب مقيد بعدم وجود العراقيين لأشغال الوظائف العامة¹.

ورغم وجود بعض التحفظات على عمل الأجنبي إلا أن قد تضطر الدولة إليه للحصول على بعض الخبرات الدقيقة المتخصصة.

ثانياً: العمر:

تقتضي نصوص قانون الخدمة المدنية²، أن يكون المرشح للوظيفة العامة قد أكمل الثامنة عشرة من العمر (وللممرضة السادسة عشرة).

وقد تشترط بعض القوانين سناً معينة تزيد على الحد الأدنى المقرر في قانون الخدمة المدنية، أما عن الحد الأعلى للسن التي يجوز عندها تعيين المرشح في الوظيفة العامة فلم يتطرق قانون الخدمة المدنية الى هذا الموضوع عدا ما يتعلق في وظائف السلك الخارجي أذ نص البند (هاء) من الفقرة (2)

¹ د. شاب توما منصور، المصدر السابق، ص 208.

² ينظر نص المادة (7) الفقرة (2) من القانون.

من المادة الثالثة من القانون رقم (31) لسنة 1961 على أن: (ألا يتجاوز الخامسة والعشرين من العمر للتعين بدرجة ملحق أو الثامنة والعشرين بدرجة سكرتير ثالث أو الثانية والثلاثين بدرجة سكرتير ثان).

أما بالنسبة لبقية الموظفين فقد أصدر مجلس الخدمة العامة بالأستناد الى المادة العاشرة من القانون رقم 59 لسنة 1956 قراره المرقم 57/2 في 15/11/1957 بين فيه بأنه لا يجوز أن يعين لأول مرة من يزيد عمره على خمس وعشرين سنة إذا كان خريج الدراسة الابتدائية أو المتوسطة و 30 سنة إذا كان خريج الدراسة الثانوية، وقد قرر مجلس الخدمة المساواة بين هؤلاء جميعاً في قراره في 16/11/1958 أذ أصبحت السن 30 سنة، وبعد صدور قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 نرى بأن ليس لمجلس الخدمة أن يضع قيوداً غير تلك التي نص عليها القانون وحيث سبق القول بأن المشرع لم يحدد السن القصوى للتعين، فهذا لا يجوز لأية سلطة أخرى أن تضيف شروطاً لم تنصرف إليها إرادة المشرع¹. وهذا طبيعي لأنه المشرع لو أراد ذلك لنص عليه في مكانه المناسب.

وقد قدمنا بأن قانون الخدمة المدنية ينص على ما يأتي:

(أن يكون المرشح حسن الأخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية أو بجنحة تمس الشرف كالسرقة والأختلاس والتزوير والأحتيال)².

¹ د. شاب توما منصور، المصدر السابق، ص 310.

² ينظر المادة 7/ الفقرة 3 من القانون.

ونحن لا نؤيد في هذا المجال ضرب أمثلة على الجنايات والجناح المقصودة في هذا المجال لأنها كثيرة ومجرد عبارة (تمس الشرف) تعطي للإدارة سلطة عند تعيين الموظفين لديها.

ثالثاً: الشروط الصحية:

قبل أن يلتحق الشخص بالوظيفة العامة يقتضي أن تتأكد الإدارة من سلامة المرشح من الأمراض التي تمنعه من القيام بواجبات الوظيفة، وكذلك من الأمراض المعدية لأن الموظف في الغالب على اتصال دائم بالغير، كما للإدارة أن تتأكد من استعداد المرشح (بصورة عامة) لأشغال الوظيفة والقيام بواجباتها المختلفة.

ولهذا نص القانون رقم 24 لسنة 1960 على أن يكون المرشح (ناجحاً في الفحص الطبي وسالماً من الأمراض المعدية ومن الأمراض والعيات الجسمية والعقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المعين فيها بموجب قرار من السلطات الطبية المختصة وفقاً لنظام خاص¹).

ولقد تردد القضاء الإداري في فرنسا، أول الأمر في مراقبة تقرير السلطة الإدارية للقابلية البدنية للمرشح (قراره في 24 / 2 / 1943 منشور في مجموعة دالوز ص 376) ولكن استقر هذا المجلس أخيراً على أن من اختصاصه النظر فيما إذا كانت الحالة الصحية للمرشح مؤهلة للتوظيف أم لا (قراره رقم 825-6-46 في سنة 1946، سيرى 26 / 3 / 1947 وقراره في 19 / 12 / 1947 مجموعة دالوز ص 476)².

¹ ينظر نص المادة (7) الفقرة (3) من القانون.

² نقلاً عن: د. شاب توما منصور، المصدر السابق، ص 314.

رابعاً: الشروط العلمية والفنية:

قد تقتضي الوظيفة العامة توافر بعض المؤهلات العلمية أو الفنية في المرشح وهذه المؤهلات تختلف باختلاف الوظيفة، فقد نص القانون رقم 24 لسنة 1960 على أن يكون المرشح (حائزاً على شهادة دراسية معترف بها)¹. ويعد هذا الشرط حداً أدنى للتعين في الوظائف العامة، ويوجد عدد كبير من الوظائف يشترط فيها أن يكون المرشح حاصلاً على درجة علمية من نوع معين، كالطبيب والمهندس والمحامي والمدرس في الجامعة. ونحن نقف ونساند هذا الشرط المهم خصوصاً في الوظائف التي تحتاج لتخصص علمي وفني معين ووفق مؤهل معين (يتمثل بشهادة علمية) في هذا المجال.

المطلب الثاني: شروط الوظيفة العامة في القوانين الأخرى:

وسنختار القانون الأردني والقانون السوري: وذلك وفقاً لما يأتي:

أولاً: شروط الوظيفة العامة في القانون الأردني:

لقد نصت المادة 22 من القانون الأردني على أن:

1- لكل أردني الحق في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة بالقوانين أو الأنظمة.

2- التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والأدارات الملحقه بها والبلديات يكون على أساس الكفاءات والمؤهلات².

¹ ينظر نص المادة 7 / الفقرة (5) من القانون.

² د. زيد محمود العقابله، المصطلحات القانونية، الطبعة الأولى، الأصدار الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص136.

فهنا نلاحظ أن المشرع الأردني لم يفصل كثيراً في شروط الوظيفة العامة وإنما ترك ذلك للقوانين والأنظمة الخاصة بذلك.

ثانياً: شروط الوظيفة العامة في القانون السوري:

في القانون السوري وضع المشرع شروطاً محددة لانتقاء (الموظف العام) وذلك في الأحكام الواردة في المادة (11) المعدلة من قانون الموظفين الأساسي، وتنحصر هذه الشروط في توفر العناصر الآتية:

1- شرط الجنسية:

هذا الشرط هو من أهم الشروط التي يجب أن تتوفر في المرشح للوظيفة العامة، ولذلك فقد نصت عليه المادة الأولى من نظام الموظفين السابق الصادر برقم 135 في تاريخ 20 / 3 / 1926 ولم يرد في هذا النظام أي نص يتعلق بالمتجنسين بالجنسية السورية وقبولهم في الوظائف العامة.

غير أن قانون الموظفين الحالي رقم 135 في 10 / 1 / 1945 المعدل، اشترط في المادة الحادية عشرة أن يكون المرشح لأحدى الوظائف العامة الشاغرة (سورياً منذ خمس سنوات على الأقل، متمتعاً بحقوقه المدنية) وهو بذلك يشبه قانون الخدمة المدنية العراقي، وتنفيذاً لهذا الشرط صدر عن رئاسة مجلس الوزراء بتاريخ 13 / 1 / 1946 بلاغ أوجب على كل مرشح للوظيفة العامة أن يرفق مع طلبه بالتوظيف صورة من أخراج قيده من دائرة الأحوال المدنية يصرح في ذيلها أن صاحب العلاقة سوري منذ أكثر من خمس سنوات¹.

¹ المحامي زين العابدين بركات، مبادئ في القانون الإداري السوري والمقارن، مصدر سابق، ص 340.

2- شرط السن:

وضع نظام الموظفين السابق رقم 135 في 30 / 3 / 1926 حداً أدنى لسن المرشح للوظيفة العامة، واشترط أن يكون قد أتم الثامنة عشر من عمره، وقد احتفظ قانون الموظفين الحالي بهذا المبدأ وذلك في الفقرة الثانية من المادة (11) منه ولم يقبل المشرع السوري بتحديد حد أعلى للسن كشرط أساسي من شروط التوظيف، فعمد الى نسخ شرط الحد الأعلى للتوظيف وتحديدده بسن الخامسة والثلاثين، وقد تم ذلك أثناء المناقشات البرلمانية التي جرت في المجلس النيابي السوري خلال أواخر عام 1944 وبدء عام 1945 وذلك أثناء اقرار قانون الموظفين الأساسي بالرقم (135).

3- شرط الجنس:

في أعقاب الاستقلال الوطني صدر الدستور السوري ونص على أن (لكل سوري الحق في تولي الوظائف العامة ولا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الشهادات أو الكفاءة ووفقاً للشروط المبينة في القانون).

وهذا يعني أن هذا الدستور كفل حق التوظيف للجميع دون تمييز بين الرجال والنساء إلا من حيث الشهادة والكفاءة وكذلك الشروط الأخرى التي قد يحددها القانون.

4- شرائط الأهلية:

يقصد بشرائط الأهلية في هذا المجال: الأهلية الجسدية والأهلية المعنوية.

أ - الأهلية الجسدية: ان من الشروط الأساسية لقبول طلبات المرشحين (للوظائف العامة) أن يكون طالب التوظيف في حالة صحية جيدة ومؤهل للقيام بأعباء الوظيفة المرشح لها، وتتحقق السلطة الإدارية من ذلك مستعينة باللجنة الطبية المختصة، ويتوجب على كافة الإدارات العامة

والمؤسسات العامة عندما تحيل المرشح الى اللجنة الطبية صاحبة الاختصاص في تحديد الأهلية الجسدية أن توضح تماماً نوع الوظيفة التي سيعين لها، بتقرير منظم لما أشتملت عليه النصوص القانونية من أحكام ووفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة¹. وهذا شيء جيد على أساسه ستحدد اللجنة صلاحية الشخص الجسدية للعمل المراد التعيين فيه من عدمها.

ب- الأهلية المعنوية: وتتضمن الأهلية المعنوية بعنصرين أساسيين:

1- حسن السمعة والأخلاق الحسنة: ولقد أشرت قانون الموظفين الأساسي (السوري) في الفقرة (5) من المادة (11) أن يكون المرشح حسن السيرة والأخلاق.

2- غير محكوم بجناية أو بجرم شائن أو بعقوبة حبس تتجاوز مدتها السنة: وبالإضافة لحسن السمعة والأخلاق الحسنة أشرت المشرع في الفقرة السادسة من قانون الموظفين الأساسي أن يكون المرشح للوظيفة العامة غير محكوم عليه بجناية أو بجرم شائن أو بعقوبة حبس تتجاوز مدتها سنة.

ومن الجرائم التي يعدها مجلس الدولة للحكومة السورية شائنة ومن ثم تمنع مرتكبها من توظيفه في سلك الوظيفة العامة جرم الأحتيال، المنصوص عليه في المادة (641) من قانون العقوبات السوري وكذلك جرم أساءة الأثتمان، والمنصوص عليه في المادة (659) من قانون العقوبات وكذلك جرم أقتناء الحشيش وأستعماله والأتجار به، وهو الجرم المنصوص عليه والمعاقب بموجب أحكام المادة (616 و 617) من قانون العقوبات السوري، وكذلك جرم الأهمال المؤدي الى الأضرار بمصالح الدولة، المنصوص عليه

¹ طبقت السلطة التنفيذية للحكومة السورية ذلك الاتجاه في تفسير الفقرة الثالثة من المادة (11) وذلك في البلاغ الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء السوري برقم 1301/10228 المؤرخ في 1945/6/3 وتقيدت

بالمادة (363) من قانون العقوبات السوري وكذلك جرم التزوير المعاقب عليه مرتكبه بالحبس لمدة شهر وكذلك جرم السرقة¹.

5 - شرط حيابة الشهادات والمؤهلات الفنية المطلوبة:

يتطلب المشرع أن يكون المرشح للوظيفة العامة حائزاً على الشهادات المطلوبة، ولقد حدد قانون الموظفين الأساسي الشهادات الأساسية المطلوبة لكافة الوظائف العامة²، حسب درجات الوظيفة والأختصاصات ودرجة الشهادة العلمية ونوع العمل الذي يشغلها.

6 - تحقق أصول وأجراءات معينة:

وبعد أن أشرت المشرع تحقق كافة الشروط المذكورة في المرشح للوظيفة العامة فرض أصول وأجراءات معينة قيد فيها السلطات الإدارية لأنتقاء الموظف العام ومنها:

أ- **تحقق أصول معينة:** حدد المشرع الأصول بالمبدأ الذي يقوم على وجوب أنتقاء الموظف العام بطريق إجراء مسابقة عامة بين كافة المرشحين الحائزين على الشروط المطلوبة.

ب- **تحقق إجراءات معينة:** وضع المشرع إجراءات معينة تكفل المحافظة عليه وعلى حسن تطبيقه، فحدد السلطة التي تضع شروط الوظيفة العامة المراد أشغالها وقضى بأن تنشر هذه الشروط في الجريدة الرسمية أو أن تنشرها أيضاً في صحيفة محلية ان وجدت³.

¹ المحامي زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية - في القانون الإداري السوري والمقارن، دار الفكر، 1394 هجري - 1974 م. ص 380-381.

² المحامي / زين العابدين بركات، المصدر السابق، ص 384.

³ المحامي زين العابدين بركات، مبادئ في القانون الإداري السوري والمقارن، مصدر سابق، ص 352.

ومن ذلك نجد بأن شروط الوظيفة العامة في القانون السوري تتشابه الى حد كبير مع هذه الشروط في القانون العراقي مع وجود اختلافات بسيطة في هذا المجال.

من هنا نجد أن شغل الوظيفة العامة يحتاج لشروط عامة ينص عليها في قوانين الخدمة المدنية، بالإضافة الى إمكانية اشتراط بعض الشروط الخاصة الأخرى لهذا الغرض في بعض القوانين الخاصة لوظائف معينة دون غيرها.

المبحث الثالث: المركز القانوني للموظف العام:

أن أهم شيء يثيره موضوع المركز القانوني للموظف العام هو الحقوق والواجبات الوظيفية لذا سنبين جانبي الحقوق والواجبات المقررة للموظف العام وعليه، وذلك في المطلبين الآتين:

المطلب الأول: حقوق الموظفين والضمانات المقررة لهم:

عندما نبحث في سياسة الوظيفة العامة ونظامها القانوني، ونركز في هذا المجال على أهمية الوظيفة، و من ثم الموظف العام الذي يقوم بتنفيذ مهامها فلا شك أننا سوف لا نبتعد عن مستلزمات ومتطلبات هذا العنصر البشري المتمثل بالموظفين العموميين، وأن كنا سوف نأتي على جملة مفصلة من الواجبات والألتزامات التي ينبغي على الموظف العام أن يلتزم بها أو يتقيد بشروطها - وهي ضرورية وحتمية لتنظيم العمل الوظيفي، فإن قواعد العدالة تقتضي أن تقابلها مجموعة من الحقوق والامتيازات التي لا بد أن يتمتع بها الموظف العام، بغية معادلة الموازنة بين تلك الواجبات وهذه الحقوق، وأن الأخلاص بمبدأ التوازن بين الواجبات والألتزامات من جانب والحقوق والامتيازات من جانب آخر سينعكس حتماً بتأثيره السلبي على الموظف العام في أدائه لواجباته، وعلى الوظيفة ذاتها في مردود العمل فيها ومن ثم

على المجتمع ذاته، بالإضافة الى ذلك فإن الأخلاق بمبدأ الموازنة بين الحقوق والواجبات يعد - وفق القواعد الدستورية - إخلالاً بمبدأ التضامن الاجتماعي، الذي يقوم على قيام كل مواطن بأداء واجبه كاملاً تجاه المجتمع، في الوقت الذي يكفل فيه المجتمع للمواطن حقوقه وحرياته¹، وفي ضوء فكرة التوازن هذه، ومن إستقراء القواعد العامة التي تنظم حقوق الموظفين وإمтиازاتهم والتزاماتهم وضمانياتهم، فإن دراسة هذا الموضوع توجب علينا إلقاء الضوء على هذه المجموعة من الحقوق والتزامات المقررة في العديد من أنظمة الخدمة المدنية في العالم، كما أن التشريعات الخاصة بنظام الخدمة المدنية في العراق قد أشارت صراحة وضمناً للعديد من تلك الحقوق والتزامات والضمانات الوظيفية وهذا ما سنحاول الوقوف عليه فيما يأتي:

الفرع الأول: حقوق الوظيفة وإمتيازاتها:

إن الذي يثير إهتمامنا هنا هو حقوق الموظفين وإمتيازاتهم والضمانات المقررة لهم في التشريعات المختلفة، والتي يتمتعون بها بحكم العلاقة التنظيمية التي تربطهم بالدولة، أي تلك الحقوق التي تقرر للموظفين دون غيرهم من المواطنين الذين لا يعملون للدولة أو لا تربطهم رابطة وظيفية معها وفي ضوء هذه الملاحظة فإننا نستبعد من بحثنا هنا تلك الحقوق والإمتيازات التي تكفلها التشريعات النافذة للجميع داخل المجتمع، وذلك بغض النظر عن كونهم من المواطنين الذي لا تربطهم علاقة وظيفية مع الدولة أو من الموظفين أنفسهم، كمبدأ المساواة عموماً والضمانات القانونية التي يتمتع بها أفراد المجتمع في مواجهة أعمال السلطة العامة.

¹ ينظر المادة (10) من الدستور العراقي لسنة 1970 الملغى.

أن موضوع الحقوق والامتيازات أصبح من الموضوعات الملزمة لدراسة أي جانب من جوانب الوظيفة العامة، وهو ركن من أركان النظام القانوني لهذه الوظيفة كما أنه ملازم للعمل الوظيفي ومواكب للظروف الاقتصادية والتطورات الاجتماعية ووثيق الصلة بالحاجات الإنسانية في المجتمع الذي يؤدي الموظف عمله فيه.... ومن هنا فأنا سنحاول أن نأتي على هذه الحقوق في نظرة متجانسة لنظهر فيها تكامل بعضها للبعض الآخر، ودون الضرورة لحصرها ضمن مجموعات ذات إرتباط بالعمل ذاته أو ذات علاقة بالمسلك الوظيفي أو حقوق مستمدة من المهنة ذاتها وفي ضوء هذه المنهجية فإن هذه الحقوق والامتيازات تتمثل عادة بما يأتي:

أولاً: الراتب الوظيفي:

أستعمل الفقه في فترة من مراحل التطور تعبير الأجرة للدلالة على الأجراء الذين يعملون بالمياومة أو اليومية، ولقد أستعمل اصطلاح الراتب للدلالة على العاملين بالشهرية، وقد هجر الفقه هذه التفرقة لما تثيره من ضغائن وأحقاد بين فئات العاملين في الدولة وأصبح الراتب والأجر تعبيران يطلقان للدلالة على مسمى واحد هو مقابل العمل.

ويعرف قانون الخدمة المدنية الأردنية الراتب (الراتب الأساسي الشهري الذي يستحقه الموظف ويتقاضاه مقابل قيامه بمهام الوظيفة التي يشغلها، ولا يشمل العلاوات والمخصصات من أي نوع كانت) ¹.

يستحق الموظف الراتب الشهري المقرر بموجب القانون للدرجة الوظيفية التي يشغلها، و يعرف الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري الراتب بأنه (مبلغ يتقاضاه الموظف شهرياً مقابل عمله في الخدمة العامة) ².

¹ د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص 457.

² د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، جامعة الموصل، دار الكتب للطباعة والنشر، 1417 هجري - 1996 م، ص 129.

وهو مضمون حكم المادة 16 فقرة 1 من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 الذي يبين أن الموظف يستحق راتب وظيفته عند التعيين اعتباراً من تاريخ مباشرته بالعمل.

(وقد أستقر القضاء الإداري في مصر على اعتبار الراتب (المرتب) مقابل العمل)¹.

مادامت علاقة الموظف بالدولة تقوم على أساس تنظيمي - وبصورة خاصة في إطار نظام الخدمة المدنية المغلق - فإن الموظف يعتمد بالدرجة الأساس في تدبير شؤون حياته المادية على ما تقدمه له الدولة (ربة العمل) من راتب (أجر) يواجه به متطلبات حياته المختلفة ويتمثل هذا الراتب عادة بمبلغ من المال يتقاضاه الموظف شهرياً وبصورة دورية مستقرة، وذلك مقابل أنقطاعه للعمل في خدمة الوظيفة التي يشغلها، وغالباً ما ينصرف مدلول الراتب الى ما يتقاضاه الموظف شهرياً وبتدرج بالعلاوات أو الزيادات السنوية أو الترفيع، وذلك من راتب الحد الأدنى للوظيفة التي عين فيها الى حد الراتب الأقصى لها.

وبالرجوع الى قانون الخدمة المدنية في العراق رقم 24 لسنة 1960 وتعديلاته، وبصورة خاصة تلك التعديلات التي طرأت على موضوع الرواتب أو دمج مخصصات غلاء المعيشة مع الراتب الأساسي أو تلك التي أحدثت بعض الزيادات في الراتب، وفي ضوء قانون الخدمة المدنية لسنة 1960 المعدل نجد إشارة الى تقسيم سلم الرواتب الى درجات لكل منها حد أدنى وحد أعلى².

¹ د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 446.

² ينظر المادة (3) من القانون.

ثانياً: المخصصات المضافة الى الراتب:

المخصصات فهي (مبلغ أو مجموعة مبالغ يتقاضاها الموظف شهرياً أو في الفترات التي يحددها القانون وهي إما مبلغ مقطوع أو بمقدار نسبة معينة من الراتب الشهري)¹.

والغاية من منحها للموظف تمكينه من مواجهة نفقات الحياة بما يكفل عيشه بمستوى مقبول اجتماعياً لكي يتصرف ويتفرغ لمهام العمل الوظيفي²، أن معظم القوانين التي تنظم شؤون الخدمة المدنية في العالم لا تقف عند تحديد الرواتب التي يستحقها الموظف وإنما تتعدى ذلك الى منحه بعض الإضافات المالية التي تساعد على تحسين أحواله المعاشية ويتجاوز بها الصعوبات الاقتصادية التي تواجهه أو لتمييز الموظف عن غيره من الموظفين لأن طبيعة العمل الذي يمارسه له من المتطلبات العلمية والفنية ما ليس للأعمال الوظيفية التقليدية من تلك المتطلبات، أو لأن طبيعة الوظيفة لها خصوصياتها الذاتية مما يستوجب منح الموظف أو فئة معينة من الموظفين بعض الامتيازات المادية الإضافية التي تتناسب مع المؤهلات التي يحملها ذلك الموظف أو هذه الفئة الوظيفية وطبيعة العمل الذي يمارسونه.

وهنا سنحاول تسليط الضوء على أهم تلك المخصصات والتي أقرتها أغلب التشريعات، علماً بأن تلك المخصصات قد تتمثل بمبالغ شهرية مقطوعة أو بنسبة محددة من الراتب الشهري للموظف أو قد يكون هنالك تحديد أعلى لمجموع المخصصات أو الإضافات التي يتقاضاها الموظف سنوياً، وذلك وفق التفصيل الموجز الآتي:

¹ د. ماهر صالح الجبوري، المصدر السابق، 129.

² والمثال الأكثر أهمية للمخصصات هي مخصصات غلاء المعيشة التي تمنح لكل موظف والتي تقررت لأول مرة بموجب القانون رقم 69 لسنة 1941.

- 1 - المخصصات العائلية: وهي المخصصات التي تمنح الى الموظف الذي يتحمل أعباء عائلية إضافية كمخصصات الزوجية ومخصصات الأولاد.
- 2 - مخصصات منع مزاولة المهنة: وهي تلك المخصصات التي تمنح للبعض من الموظفين الذين يحملون مؤهلات علمية جامعية معينة وذلك عندما يمنعون من ممارسة مهنتهم خارج أوقات الدوام الرسمي وذلك لكي يتفرغوا كلياً الى العمل الوظيفي (كالمهندسين أو الصيادلة أو غيرهم).
- 3- المخصصات المحلية: التي تمنح الى الموظفين الذين يكون مقر عملهم الدائم في الوحدات الإدارية أو القرى أو الأرياف¹.
- 4 - مخصصات السفر والإيفاد ومصروفات النقل: وتشمل النفقات التي يواجهها الموظف عند تكليفه بمهمة رسمية (داخل القطر أو خارجه) أو تعيينه لأول مرة أو نقله من مكان الى مكان آخر².
- 5- أجور الأعمال الإضافية: التي تمنح الى الموظف لقاء تكليفه بالعمل أكثر من الساعات المقررة لأوقات العمل الرسمية، وتعد هذه الأجور بمثابة تعويض للموظف عن الجهد الإضافي الذي بذله في أوقات راحته وذلك تحقيقاً للمساواة بين العاملين.
- 6- الحوافز: لقد بين الدراسات التي أجريت لعديد من الحالات إن كفاية الأفراد وعوامل تحديد كفايتهم تتوقف على عنصرين هامين هما: المقدرة على العمل والرغبة في العمل³.

¹ ينظر قانون المخصصات المحلية العراقي رقم 41 لسنة 1980.

² ينظر قانون الإيفاد والسفر العراقي رقم 38 لسنة 1980.

³ الأستاذ حامد الحرفة - مع نخبة من الأخصائيين، موسوعة الإدارة الحديثة والحوافز، المجلد الأول، الدار العربية للموسوعات، الطبعة الأولى، بيروت - لبنان، 1980، ص 11

ومن الثابت اليوم ان الخوافز من أهم الأمور التي تعمل على رفع وتحسين هذين العنصرين المذكورين.

وتمنح الخوافز كإضافة على الراتب الأساسي لحالات معينة، يجوز الجمع بينها: كصعوبة العمل والعبء والمسؤولية الكبيرة في الوظيفة المعينة أو في موقع عمل معين كالمعامل الحكومية، والمستشفيات، والمنشآت الصناعية، والمنشآت التي لا تخلو من الخطورة في أدائها.

وهناك عدة تعريفات للخوافز نورد بعضها على سبيل المثال لا على سبيل الحصر: يعرف الدكتور علي السلمي الخوافز بأنها: (مجموعة العوامل التي تعمل على إثارة القوى الحركية في الإنسان، والتي تؤثر على سلوكه وتصرفاته)¹.

ويعرفها الدكتور عاطف محمد عبيد بأنها (تشمل كل الأساليب المستخدمة في حث العاملين على العمل المثمر)².

ويعرفها الدكتور نبيل أرسلان بأنها (مجموعة العوامل التي تهيئها الإدارة للعاملين، لتحريك قدراتهم الإنسانية بما يزيد من كفاءة أدائهم لأعمالهم، على نحو أكبر وأفضل، وذلك بالشكل الذي يحقق لهم حاجاتهم، وأهدافهم، ورغباتهم، وبما يحقق أيضاً أهداف المنظمة العاملة)³.

ويرى الدكتور أسماعيل صبري مقلد أنها: (العمل على زيادة الكفاية الإنتاجية للعاملين بطريقة تخدم أهداف المنظمات، ويجب أن تساعد على ربط الصالح الفردي بالصالح العام وأن تدلل على أنه ليس ثمة تناقض أو تصادم

¹ د. علي السلمي، إدارة الأفراد لرفع الكفاية الإنتاجية، القاهرة، دار المعارف بمصر، 1970، ص 214.

² د. عاطف محمد عبيد، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1970، ص 470.

³ د. نبيل أرسلان، الخوافز في قوانين العاملين بالحكومة والقطاع العام، دار النهضة العربية، 1978، ص 22.

بينهما، حتى لا يكون في تغليب اعتبارات المصلحة الفردية على المصلحة العامة، مدعاة الى الاستفادة الشخصية لى حساب العمل، وتتحول الحوافز الى مجرد أداة يستخدمها البعض في الحصول على أقصى ما يمكن من المنافع الشخصية)¹.

ويرى الدكتور محمد فؤاد مهنا بأن الحوافز تعني (كل الوسائل والعوامل التي يكون من شأنها حث الموظفين والعاملين، على أداء واجباتهم بجد وإخلاص، وتشجيعهم على بذل أكبر جهد وعناية في أداء هذه الواجبات، ومكافأتهم على ما يبذلونه فعلاً من جهد زائد عن المعدل، في مجال الإنتاج والخدمات)².

أما نحن فنرى بأن الحوافز يقصد بها كل الوسائل والعوامل والأساليب التي تتبعها الإدارة من أجل العمل على زيادة وتحسين المقدرة على العمل من جهة والرغبة في العمل من جهة أخرى، كما أننا نرى بأنه كما يعاقب الموظف المقصر فإن المجتهد يثاب على أجهاده تطبيقاً لقاعدة العقاب والثواب التي تلعب دوراً كبيراً في مجال زيادة ورفع الرغبة والمقدرة على العمل، ولا شك في ان الحوافز تلعب دوراً كبيراً في هذا المجال.

7- المكافآت التشجيعية: التي قد تمنح الى من يقوم بتقديم بحث معين أو اقتراح جدي يساعد على تحسين طرق العمل أو تقديم خدمات ممتازة يظهر فيها الموظف تفوقاً، مما يجعله قدوة للموظفين الآخرين..... وينحصر منح مثل هذه المكافآت عادة، الى تقدير الإدارة.

¹ د. اسماعيل صبري مقلد، دراسات في الإدارة العامة، القاهرة، دار المعارف، 1967، ص 401.

² د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقها، القاهرة، دار المعارف، 1967، ص 429.

8- مخصصات التفرغ العلمي: التي تمنح عادة الى بعض من ذوي الاختصاصات النادرة كأعضاء الهيئات التدريسية في الجامعات أو الباحثين العلميين أو الأطباء الأخصائيين لقاء تفرغهم للعمل العلمي.... وعادة ما تتمثل هذه المخصصات بنسب عالية من رواتبهم وقد تفوق الزيادة المتأتية عن هذه المخصصات الراتب الأصلي للموظف¹. ونحن مع النوعين الآخرين من المخصصات لأسهامهما الفاعل في التطور والأبداع والعمل المتقن.

ثالثاً: العلاوات السنوية والترفيـع:

وهي مزايا مالية يقرها النظام القانوني للوظيفة العامة، والتي من شأنها أحداث زيادة سنوية دورية في الراتب الشهري الذي يتقاضاه الموظف، مما يدخلها في عداد الحقوق المالية للموظفين جميعاً، وتعد هذه العلاوات أو الزيادات الدورية المصدر المستمر والرافد الطبيعي لتغذية راتب الموظف منذ دخوله الى المسلك الوظيفي لحين إنتهاء رابطة الوظيفة.

أذ من المعلوم أن الموظف الجديد الذي ليست لديه أية ممارسة مهنية سابقة، فإنه يعين لأول مرة في راتب الحد الأدنى للوظيفة الذي تسمح به الشهادة العلمية التي يحملها.

ومن ثم يتدرج في راتبه الشهري سنوياً أو دورياً عن طريق العلاوات السنوية أو الترفيع براتب أو الترقية في عنوان الوظيفة (أن كانت هذه الترقية الوظيفية تساعده في زيادة راتبه) الى أن يصل الى الحد الأعلى للراتب الذي يستحقه بموجب القوانين النافذة، ونظراً للأهمية القصوى لترفيـع الموظفين، من درجة براتب أدنى الى درجة أعلى، جاء المشرع العراقي في قانون الخدمة

¹ ينظر مثلاً المادة السادسة من قانون الخدمة الجامعية العراقي رقم 142 لسنة 1976 المعدل.

المدينة (المعدل) رقم 24 لسنة 1960 ليؤكد على هذه الحقوق المهمة للموظفين¹.

وذلك أن الزيادة السنوية هي زيادة تمنح في السنة مرة واحدة أما علاوة الاختصاص تمنح في كل شهر، والزيادة تمنح للموظفين ضمن شروط معينة بمقتضى نظام الخدمة المدنية أما العلاوة فإنها تمنح لفئة خاصة من الموظفين أصحاب الاختصاص بموجب أنظمة خاصة لكل فئة منهم² ففي القانون الأردني مثلاً يستحق الموظف العام العلاوات التي قررها نظام الخدمة المدنية وهي الآتية:

أ- **العلاوة الشخصية:** يستحق الموظف علاوة شخصية وفقاً للفئة والدرجة التي يشغلها ويتم تحديد مقدارها بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب مجلس الخدمة المدنية.

ب- **العلاوة العائلية:** يستحق الموظف العلاوة العائلية الشهرية.

ج- **العلاوة الأساسية:** يمنح الموظف علاوة أساسية بنسبة مئوية من الراتب الأساسي.

د- **العلاوة الإضافية:** تمنح علاوة إضافية بنسبة من الراتب الأساسي حدها الأعلى (30%)

لكل من الحالات الآتية ويجوز الجمع بينهما:

- لصعوبة العمل ومسؤوليته في وظائف معينة.

- موقع العمل⁽³⁾

¹ ينظر المادة (16) من هذا القانون.

² (3) د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص 461-462.

وأشار قانون الجمهورية العربية المتحدة في المادة (32) الى أنه: (يجوز لمجلس الإدارة في حدود الاعتمادات المخصصة بالميزانية منح علاوة استثنائية واحدة بفئة العلاوة الدورية للعامل بالمؤسسة أو بالوحدة الاقتصادية التابعة لها اذا بذل جهداً خاصاً يحقق ربحاً أو اقتصاداً في النفقات أو زيادة في الإنتاج، ولا يغير منح العلاوات الاستثنائية من مواعيد استحقاق العلاوات الدورية، ولا يجوز منح العلاوة الاستثنائية إلا مرة واحدة كل سنتين)¹.

رابعاً: الترقية الوظيفية:

يقصد بالترقية لغوياً الصعود والارتقاء ويقصد بها قانوناً أنتقال الموظف العام من فئة وظيفته الى فئة وظيفة أعلى منها أو أنتقاله من درجة الى أعلى داخل ذات الفئة الوظيفية².

ويعرف الدكتور عصام عبدالوهاب البرزنجي الترقية (فالترقية تعني استحقاق وظيفة أعلى من الوظيفة التي يشغلها في السلم الإداري وتكون مسؤوليات وصلاحيات الموظف في الوظيفة الجديدة أكثر مما كانت عليه وظيفته السابقة)³.

والترقية حقوق وأمتيازات وظيفية يتمتع بها الموظف العام والتي يستمدّها من مركزه القانوني.

و تستهدف الترقية خلق روح الأمل والتفاؤل لدى العاملين في المرفق العام في الارتقاء والتقدم داخل المرافق التي ينتمي اليها وتولي وظائف جديدة ذات مهمات ومسؤوليات جديدة وإفساح المجال أمامهم للوصول الى المناصب

¹ الأستاذ حامد الحرفة مع نخبة من الأخصائيين، المصدر السابق، ص 1721 - 1722.

² د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص 471.

³ د. علي محمد بدير و د. عصام البرزنجي و د. مهدي السلامي، المصدر السابق، ص 337.

العليا ويترتب على الترقية في الغالب الأعم زيادة في المرتب الذي يتقاضاه الموظف العام ناهيك عما تمثله الترقية من مزايا أدبية في حياة الموظف العام.

(وتستهدف الترقية خلق نوع من التنافس الشريف فيما بينهم لحثهم الى بذل أقصى جهد وأبداع وأبتكار وتجديد ممكن رغبة في الفوز بالترقية وضمان مردود كفاء للقوى العاملة يمكن الاختيار منهم لشغل الوظائف في المستويات العليا بأفضل العناصر التي تؤهلها خبرتها وكفاءتها لشغلها مع الإبقاء على التنظيم كله في حالة معنوية مرتفعة)¹.

وتعد الترقية من أهم الحقوق الوظيفية التي يعول عليها الموظف العام نظراً لما تمثله من استجابة لرغبته وطموحه في التقدم الوظيفي داخل الهيكل الإداري الذي يعمل فيه، وتولى وظائف ذات مهمات ومسؤوليات أهم وأكبر في المرفق الذي ينتمي اليه.

خامساً: الإجازات:

تناول الفصل الثامن من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 بالبيان أنواع الإجازات التي يستحقها الموظف، أن الإجازات حق للموظف يستمدّها من مركزه النظامي، والإجازة (حق للموظف ويعتبر مستمراً في خدمته أثناء تمتعه بها كما يستحق عنها راتبه ومخصصاته كاملة ما لم تكن الإجازة بدون راتب أو بجزء من الراتب)² يمنح الموظف العام طيلة حياته الوظيفية العديد من الإجازات القانونية شريطة مراعاة مقتضيات العمل الإداري عند الموافقة على منحها، وتعد الإجازة حقاً وظيفياً للموظف العام

¹ د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1973، ص 37.

² د. ماهر الجبوري، المصدر السابق، ص 131.

لا يجوز حرمانه منها، فهي حق وظيفي مستمد من المركز القانوني الذي يشغله الموظف العام، ولكن يحق للأدارة تنظيم ممارسة هذا الحق لضمان حسن سير المرفق العام وأدائه للمهام والمسؤوليات المنوطة به.

والإجازات التي يستحقها الموظف أنواع عديدة ومنها:

1- الإجازة السنوية (الاعتيادية): يستحق الموظف العام إجازة سنوية تتفاوت مدتها حسب فئة الموظف العام وراتبه الشهري شريطة احترام بعض الضوابط والقيود الإلزامية التي تستهدف في الأساس تنظيم التمتع بهذه الإجازة لتحقيق المصلحة العامة¹.

حددت المادة (43) من قانون الخدمة المدنية العراقي أستحقاق الموظف للإجازة الاعتيادية براتب تام وهي يوم واحد عن كل عشرة أيام من مدة خدمة الموظف، ويجوز تراكم الإجازات لمدة (180) يوماً على أن لا يمنح الموظف لكل مرة أكثر من (120) يوماً براتب تام، والإدارة ليست ملزمة بمنح الإجازة في أي وقت يطلبها الموظف فأن متطلبات تسير المرفق العام قد تتطلب استمراره في عمله، ولكن لا تستطيع الإدارة الاستمرار في رفض منح الإجازة لأكثر من ستة أشهر، ويستحق الموظف عند إحالته على التقاعد راتب الإجازات المتراكمة لحد 180 يوماً أما ما زاد على ذلك فيضاف الى مدة الخدمة التقاعدية للموظف².

ولا يستحق الموظف العام هذا النوع من الإجازات في حالتين هما:

1- عن المدة التي يكون فيها مجازاً إجازة دراسية أو في إجازة دون راتب أو معاراً.

¹د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص 463.

²د. ماهر صالح الجبوري، المصدر السابق، ص 131-132.

2- إذا كان قد أستفاد من الإجازة المدرسية الصيفية أو ممن يستفيدون منها بما في ذلك الموظف الذي أوفد في بعثة أو دورة وأستفاد من الإجازة الصيفية للمؤسسة التي أوفد إليها في أثناء مدة الأيفاد¹.

ويجدر بالأشارة أخيراً أن الموظف المجاز إجازة سنوية يتقاضى راتبه وعلاوته كاملة عن مدة الإجازة، وإذا أنتهت خدمته بغير العزل أو فقد الوظيفة فيدفع له بعد أنفكاكه من العمل بدل يعادل.

مجموع الراتب والعلاوات عن مدة الإجازة السنوية التي كان يستحقها عند أنتهاء خدمته، على أنه إذا أعيد الى العمل في الخدمة المدنية قبل أنتهاء المدة التي أستحق عنها ذلك البدل فيقتطع من راتبه ما يساوي مع ما تبقى من تلك المدة ويصح مستحقاً لإجازة سنوية تعادل أيامها².

2- الإجازة العرضية (الطارئة)³: يمنح الموظف العام في القانون الأردني الذي أستنفذ إجازته أجازة عرضية لسبب طارئ لا تزيد مدتها على ثلاثين يوماً براتب كامل مع العلاوة التي يستحقها، وتمنح هذه الإجازة بقرار من الوزير وتقتضى للأستفادة من هذه الإجازة أن يكون الموظف قد أستنفذ كامل رصيده من الإجازة السنوية، وان يكون سبب الحصول عليها أستثنائياً وطارئاً يترك تقديره للسلطة المختصة بالموافقة على منح الإجازة⁴.

¹ د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص 463-464.

² د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص 464-465.

³ يتضمن قانون الخدمة المدنية الكويتي نوع من الإجازة غير معروف في العراق ومصر وهو (الإجازة الطارئة) التي يتمتع بها الموظف في حالات الضرر الطارئ التي يضطر معها أنقطاع الموظف عن العمل دون أن يتمكن من أخطار رؤسائه أو أخذ موافقتهم مقدماً، ونحن مع وجود هذا النوع من الأجازات لأن الحاجة قد تدفع له دون أن يتمكن الموظف من الرجوع الى من له حق منحه الأجازة، لمزيد من التفصيل ينظر د. ماهر صالح الجبوري، المصدر السابق، ص 131.

⁴ د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص 465.

3- **إجازة الحمل والوضع:** وهي إجازة تستحقها الموظفة الحامل وأمدها (72) يوماً وراتب تام على أن تتمتع بما لا يقل عن 21 يوماً منها قبل الوضع ويجوز تكرار هذه الإجازة كلما تكرر الحمل والوضع¹.

أما حسب القانون الأردني تستحق الموظفة الحامل إجازة أمومة مقابل (إجازة الحمل والوضع في القانون العراقي) لمدة (90) يوماً متصلة قبل الوضع وبعده براتب كامل مع العلاوات التي تستحقها، وذلك بناء على تقرير طبي من طبيب أو قابلة قانونية، على أن لا تزيد المدة المستعملة من هذه الإجازة قبل الوضع على (15) يوماً.

ولا تؤثر الأجازة على استحقاق الموظفة لإجازتها السنوية، وبهذا يمكن للموظفة في هذه الحالة الجمع بين إجازتها السنوية وإجازة الأمومة إذا سمحت ظروف العمل بذلك².

4- **إجازة الأمومة:** وهي إجازة تمنح للأم الموظفة في العراق بهدف الأنصراف خلالها لرعاية طفلها الذي لم يتجاوز عمره سنة واحدة، وتكون بدون راتب والعلاوات³.

أما في القانون الأردني تمنح هذه الإجازة من ضمن إجازة بدون راتب والعلاوات للأم الموظفة إذا اقتضت ظروف الأسرة أن تتفرغ للعناية بطفلها الرضيع، وتمنح الإجازة بدون الراتب والعلاوات بقرار من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناء على تنسيب الوزير للموظف من الفئة العليا⁴.

¹ د. ماهر صالح الجبوري، المصدر السابق، ص 132.

² د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص 465.

³ د. ماهر صالح الجبوري، المصدر السابق، ص 132.

⁴ د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص 466.

5- الإجازة المرضية: يستحق الموظف العام إجازة مرضية لمدة قانونية حسب حالته الصحية التي يعينها الطبيب المعالج، وقد يصاب الموظف بمرض يمنعه استمرار من أداء عمله في وظيفته لفترات مختلفة لذلك أجاز المشرع العراقي في المادة السادسة والأربعين من قانون الخدمة المدنية تمتع الموظف بإجازة مرضية براتب تام لمدة ثلاثون يوماً عن كل سنة كاملة من الخدمة، وتكون الإجازة المرضية بنصف راتب إذا كانت مدتها (45) يوماً خلال السنة. ويجوز تراكم الإجازة المرضية ولكن التمتع بها يكون ضمن الحدود التي رسمها المشرع أذ اشترط أن لا تتجاوز مدة الإجازة المرضية في كل حالة عن (120) يوماً براتب تام ويليه تسعون يوماً بنصف راتب كما يشترط أن لا يتجاوز مجموع الإجازات المرضية خلال خمس سنوات التي تسبق انتهاء مدة الإجازة المرضية (180) يوماً براتب تام ومثلها بنصف راتب، اذا منح الموظف كل الإجازات الاعتيادية والمرضية التي يستحقها فيجوز منحه إجازة بدون راتب لمدة أقصاها 180 يوماً واذا لم يكن في استطاعته عند انقضائها استئناف عمله بحال الى التقاعد¹.

لقد نظم المشرع الأردني الإجازة المرضية تنظيماً يكفل تحقيق مصلحة الموظف والمصلحة العامة معاً وكالاتي:

■ الحالة الأولى: مرض الموظف العام وهو على رأس عمله الوظيفي: يستحق الموظف العام إجازة مرضية لمدة لا تزيد على عشرة أيام مجتمعة أو متفرقة خلال السنة بناء على تقرير من طبيب الحكومة، أما إذا زادت الإجازة المرضية على عشرة أيام، ولم تتجاوز شهراً واحداً فتعطى بناء على

¹ د. ماهر صالح الجبوري، المصدر السابق، ص 133.

تقرير من اللجنة الطبية المختصة، ولا تنزل الإجازة من الإجازة السنوية للموظف¹.

■ الحالة الثانية: مرض الموظف العام في فترة وجوده خارج المملكة أو في فترة إجازة قانونية إذا أصيب الموظف بمرض وهو خارج المملكة بمهمة رسمية أو إجازة قانونية، يستحق إجازة مرضية لا تتجاوز أسبوعاً واحداً بناء على تقرير من طبيب واحد، وعلى الموظف في هذه الحالة أن يعلم دائرته برقياً (أو يرسل فاكساً أو أيميلاً في عصرنا الحديث) بمرضه بأسرع وقت ممكن وأن يرسل إليها التقرير الطبي الذي حصل عليه بمرضه².

كما أكد ذلك ديوان التدوين القانوني (مجلس شوري الدولة اليوم)، ومن فتواه على سبيل المثال الفتوى الصادرة بتاريخ 1971 / 9 / 30³، وقد جاء فيها (أن الموافقة على الإجازة المرضية المستندة الى تقرير طبي صادر في بلد أجنبي، وان جاءت بلفظ الجواز فأن أستعمال هذه السلطة مقيد بشرطين أساسيين:

- 1- عدم التعسف في أستعمال هذه السلطة.
- 2- توافر الشروط العامة التي يتطلبها نص المادة السابعة من النظام، وفي جميع الأحوال فإن أستعمال هذه السلطة يدخل تحت رقابة مجلس الأنضباط العام وفقاً لما يبدو له من الوقائع في كل قضية).
- 6- الإجازة الدراسية: أجاز المشرع العراقي للوزير منح الموظف إجازة دراسية براتب تام، إذا كان الموظف يحمل شهادة جامعية أولية أو عليا،

¹ د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص 467.

² د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص 469.

³ ديوان التدوين القانوني رقم القرار 1971 / 259 في 1971 / 9 / 30، النشرة القضائية، ع 1، ص 2، 1972، ص 7 وما بعدها.

وأكمل ستين في خدمة وظيفية فعلية لأكمال دراسته خارج القطر والحصول على شهادة أعلى وتكون مدة الإجازة هي المدة التي تتطلبها الدراسة وتعلم اللغة وفق الشروط المعتمدة، بالنسبة لطلبة البعثات، وفي داخل القطر براتب تام للحصول على الشهادة الجامعية الأولية أو العليا¹.

ويجب أن تكون هذه الدراسة لها علاقة بأعمال وواجبات دائرته. ورغبة من المشرع الأردني في حث الموظفين على رفع مستواهم الثقافي أو العلمي أو المهني، فقد أجاز منح الموظف إجازة دراسية دون راتب أو علاوات لتحسين مستواه الثقافي أو العلمي أو المهني إذا كان لهذا التحسين علاقة مباشرة بواجبات وأعمال دائرته، لهذا يتعين أن يكون لموضوع الدراسة صلة مباشرة بواجبات وأعمال الدائرة التي ينتمي إليها الموظف².

7- إجازة المصاحبة الزوجية: يجوز منح الموظفة التي ترغب بالألتحاق بزوجها³ الموظف الذي زاول وظيفة أو طالب البعثة لأكمال الدراسة في خارج العراق أستحقاقها من الإجازات الاعتيادية براتب تام وما جاوز بدون راتب ولا يجوز التمتع بهذا الإجازة لأكثر من مرة واحدة خلال مدة وجود الزوج أو الزوجة في مكان واحد إذا قطعت إجازة أو عطلة براتب تام⁴.

¹ ماهر صالح الجبوري، المصدر السابق، ص 134.

² د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص 465.

³ (الأكثر صحة أن نكتب عبارة منح الموظفة إجازة الألتحاق بزوجها أو منح الموظف إجازة الألتحاق بزوجه خارج العراق).

⁴ لمزيد من المعلومات ينظر: د. ماهر صالح الجبوري، المصدر السابق، ص 133.

سادساً: الراتب التقاعدي:

أن الحقوق التقاعدية هي من حقوق الخدمة التي نص عليها قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960¹، تتضمن قوانين ونظم الخدمة المختلفة قواعد تنظم تقاعد الموظفين وتجعله وجوبياً بعد سن معين، وفي ذلك مكافأة للموظف الذي أفنى زهرة شبابه في الخدمة الاجتماعية وضماناً من المجتمع لأحد أعضائه الذين خدموه ومراعاة للجوانب الإنسانية التي تجعل الإنسان بعد سن معين غير قادر على العطاء فتصاب قواه وقدراته البدنية والعقلية بالوهن والضعف وهذه سنة الحياة، وقد ميز المشرع العراقي في قانون التقاعد المدني رقم 33 لسنة 1966 المعدل بين نوعين من أنواع التقاعد وهما: التقاعد الجوازي والتقاعد الوجوبي:

1- جواز الإحالة على التقاعد: وضع قانون التقاعد المدني رقم 33 لسنة 1966 المعدل² الحالات التي يجوز فيها الإحالة على التقاعد وهي: طلب الموظف الإحالة على التقاعد إذا كان أكمل (25) سنة في خدمة تقاعدية أو أكمل (50) خمسين سنة من عمره، وعلى الوزير أو رئيس الدائرة المختص ان يبت في الطلب خلال ثلاثين يوماً من تأريخ تسجيله في دائرته ويكون قراره نهائياً، وقد طبق مجلس الأنضباط العام العراقي هذا الحكم وقضى بإحالة الموظف على التقاعد بحكم القانون بعد انقضاء المدة المحددة للبت في الطلب³. أي اذا مضت المدة دون جواب فإنه يعد متقاعداً بحكم القانون.

¹ د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص 570.

² ينظر نص المادة (3) من هذا القانون.

³ ينظر: د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مصدر سابق، ص 387 وما بعدها. ود. ماهر صالح الجبوري، مبادئ القانون الإداري، مصدر سابق، ص 136-137.

2- وجوب الإحالة على التقاعد: تكون الإحالة في هذه الحالة بحكم القانون والحالات التي يحال فيها الموظف على التقاعد وجوباً هي: عند بلوغ الموظف الحد الأعلى المقرر قانوناً للبقاء في العمل الوظيفي وهو ثلاثة وستون سنة، وترد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات التي أجاز فيها المشرع استمرار الموظف في الوظيفة بعد هذه السن كالدكتور والقاضي (ويحال الموظف على التقاعد أيضاً).

بصرف النظر عن عدد سني عمره ومقدار خدمته اذا ثبت عجزه عن القيام بواجبات وظيفته لأصابته بعاهة جسدية أو عقلية يحتمل أن تكون مزمناً وتأييد ذلك بقرار من لجنة طبية رسمية)¹.

سابعاً: امتيازات ومنافع مادية ومعنوية أخرى:

أن الموظف العام قد يستفيد بصفته الوظيفية هذه - من بعض المنافع التي لا يمكن للآخرين من غير الموظفين الاستفادة منها:

كالمكافآت التشجيعية للموظفين الذين يقدمون خدمات ممتازة أو أعمالاً أو بحوثاً أو اقتراحات جديّة ومبدعة تساعد على تقدم الخدمات وزيادة الإنتاج في الدوائر الإنتاجية الحكومية أو خفض تكاليفها التي تكون لمصلحة المرفق العام.

كما تشير المادة (30) من القانون رقم 67 لسنة 1957 المصري بشأن الأجور والمرتبات والمكافآت التي يتقاضاها الموظفون العموميون علاوة على مرتباتهم الأصلية والقوانين المعدلة له.

¹ د. ماهر صالح الجبوري، المصدر السابق، ص 137.

(يجوز في حدود الاعتمادات المخصصة بالميزانية منح مكافآت تشجيعية للعامل الذي يقدم خدمات ممتازة أو أعمالاً أو بحوثاً أو اقتراحات جدية تساعد على زيادة الإنتاج أو خفض تكاليفه أو تحسينه أو ابتكار أنواع جديدة أو زيادة التصدير وتمنح المكافآت التشجيعية من رئيس مجلس الإدارة)¹.

أو إعاره الخدمات الى خارج ملاك الحكومة مع بقاء علاقة الموظف بالأدارة التي يشغل درجة وظيفية في ملاكها قائمة وكذلك احتساب مدة الإعاره لأغراض العلاوات السنوية والترفع والخدمة التقاعدية².

(يقصد بالإعارة وضعاً وظيفياً يسمح لجهة أخرى الاستفادة من خبرات الموظف العام مع بقاء علاقة الموظف المعار بوظيفته قائمة في أثناء مدة الإعاره، وبذا يؤدي الموظف المعار مهمات وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية ولدى الجهة التي أعير إليها رغم بقاء علاقته الوظيفية قائمة مع الوظيفة الأصلية)³.

وتقتضي الإعارة موافقة ثلاثة جهات معنية بها، فيتعين على الجهة طالبة الإعارة تقديم طلب بذلك وموافقة الموظف المعار والجهة الإدارية التي ينتمي إليها.

تنص المادة (92) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أن (لرئيس الوزراء أو من يفوضه بناء على تنسيب الوزير أن يقرر إعارة الموظف بموافقة الخطية الى أي حكومة أخرى أو الى منظمة دولية أو إقليمية أو مؤسسة عامة

¹نقلاً عن: الأستاذ حامد الحرفة - مع نخبة من الأخصائيين، المجلد الرابع، مصدر سابق، ص 1730.

²ينظر: المادة (38) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

³ينظر: د. علي خطار الشطناوي، المصدر السابق، ص 493.

داخل المملكة أو خارجها بناء على طلبها، كما يجوز إعارته بالطريقة نفسها الى شركة تدير مرفقاً عاماً تملكه الدولة أو أي جهة أخرى يوافق عليها مجلس الوزراء)¹.

والأمتيازات الأخرى هي التمتع بالتفرغ العلمي لأساتذة الجامعات، وشمول الموظف بالضمان الصحي، والرعاية الصحية المجانية أو المخفضة، أو الاستفادة من وسائل النقل الحكومية بأسعار منخفضة، أو بالحصول على أراضي لأغراض بناء السكن بأسعار رخيصة، وكذلك إستفادة الموظف من القروض التي تقدمها الدولة (بفائدة قليلة أو بدون فائدة) لبناء مساكن لهم أو شراء مساكن جاهزة وتقسيم أثمانها... أو مساعدة الموظفين من الشباب بسلف الزواج.. أو المساعدة في تأسيس جمعيات استهلاكية للبيع بأسعار معتدلة، أو الاستفادة من منشآت الدولة السياحية أو التجارية أو الزراعية و غيرها من التسهيلات الأخرى.

الفرع الثاني: ضمانات الموظفين:

أن ضمانات الموظفين، ان كانت تبدو من أمتيازات الوظيفة العامة، فأنها في الوقت ذاته تعد حقاً من حقوق الموظف العام، وذلك لأن استقرار الموظف في وظيفته أو طمئنانيته فيها يكفل حاضراً الموظفين ومستقبلهم من خلال الضمانات التي تركز على الاستقرار في الوظائف وتقدم الموظف في المسلك الوظيفي وتأمين حصول الموظفين على ما يوفر لهم ولأفراد أسرهم من العيش الكريم في مستوى اجتماعي لائق وحماية قانونية لتصرفاتهم المشروعة وذلك خلال الخدمة أو بعد إنتهائها، أو حتى لعوائلهم بعد وفاتهم.... وتبدو هذا الضمانات ذات طبيعة إدارية أو قضائية أو تشريعية².

¹ د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص 493.

² فوزي حيش، الموظف العام حقوقه وواجباته، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1982، ص 37-42.

وقد أكدت بعض الدراسات المتخصصة على أن استقرار الموظف بوظيفته وأطمئنانه فيها يتحققان بالأسباب والعوامل الآتية:

أ- تحديد أسباب انتهاء الخدمة الوظيفية وحالات أنقضاء رابطة التوظيف سواء بصفة مؤقتة أم نهائية على سبيل الحصر... وتقييد حق السلطة الإدارية في إنهاء خدمة الموظف بقيود و ضمانات تحول دون إمكان إساءة استعمال هذا الحق أضراراً به.

ب- عدم جعل الغاء الوظيفة سبباً لأنقضاء خدمة الموظف، بل يوضع في وظيفة أخرى معادلة يصلح لها. ويشكو الموظفون من هذه الظاهرة كثيراً خصوصاً في بلدان العالم الثالث.

ج- تبني نظام قانوني متكامل لشؤون الوظيفة العامة، يرتكز أساساً على مبدأ التوازن بين الحقوق والواجبات الوظيفية وما يحفظ كرامته الإنسانية ومركزه في المجتمع. فكل موظف يجب أن يعرف بداية ماله وما عليه.

د- تثبيت الضمانات الحقيقية وتحديد الأجهزة المسؤولة عن تطبيق تلك الضمانات، لتتحول تلك الضمانات من إطار الحماية العامة الى خصوصية خضوعها لرقابة محددة. وهذا ما تفتقره أغلب الدول اليوم.

هـ- عدم توقيع الجزاء التأديبي على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة.... كما ينبغي أن تكون الجزاءات متدرجة تبعاً لجسامة الفعل، ومقرره كماً ونوعاً بنص تشريعي، وعدم جواز تعدد الجزاءات عن الفعل الواحد.... وعدم رجعية الجزاءات التأديبية، ووجوب تسبب القرارات الصادرة بتوقيع الجزاءات ودم جواز توقيع الجزاءات التأديبية المقنعة¹.

¹ جدير بالذكر أن الموظف يخضع للعقوبات التأديبية والتي تختلف قوانين الوظيفة فيها من دولة لأخرى. ففي العراق مثلاً فإن أهم العقوبات التي يمكن فرضها على الموظف هي لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب، التوبيخ، أنقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل، العزل. ينظر في هذه العقوبات المادة (8) من قانون أنضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991.

كما ينظر في شرحها وتفصيل أحكامها وآثارها: د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون أنضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 وتعديلاته، جامعة النهرين، كلية الحقوق، 2004، ص 54 وما بعدها.

وهذه أمراض يشكو منها جسد الوظيفة العامة في العراق كثيراً ويأْن لها دون دواء أو علاج وضرورة إتاحة سبل الطعن في قرارات فرض العقوبة، واخضاعها لرقابة قضائية مستقلة لردّها الى مبدأ المشروعية اذا ما شاب تلك القرارات عيب ينال من سلامتها¹ ويبدو أن القضاء الإداري، إذا ما توفرت له الأمكانيات وفتحت أمامه السبل لجدير بالقيام بهذه المهمة ممثلاً في العراق مثلاً بمجلس الأنضباط العام.

المطلب الثاني: واجبات الموظف العام

تعد الوظيفة العامة (أمانة مقدسة وخدمة اجتماعية، قوامها الالتزام المخلص الواعي بمصالح الجماهير وحقوقها وحريتها وفقاً لأحكام الدستور والقانون)².

لذا فإن هذه الوظيفة العامة ليست امتيازاً أو تسلطاً للقائمين على شؤونها، بل هي تكليف لهم يهدف الى خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة وذلك طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها³.

فما دامت هذه هي الفكرة السائدة في توجيه النظام القانوني للوظيفة العامة، فليس من اليسير هنا أن نحصر أو نحدد الواجبات التي ينبغي على الموظفين القيام بها أو تلك التي يتحتم عليهم الامتناع عن أتيانها.

¹ د. علي محمد بدير وآخرون، المصدر السابق، ص 326-349.

² المادة 1/30 من الدستور العراقي لسنة 1970 الملغي.

³ تنص المادة (3) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991 على أن (الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة). مما يعني ان هذه المادة جاءت مطابقة تقريباً لنص المادة 1/30 من الدستور الملغي لسنة 1970.

غير أننا يمكن أن نشير الى الاطار العام لتلك الواجبات، سواء نصت عليها القوانين أم سكتت عنها، لكن أخلاقيات العمل الوظيفي تستلزمها وهكذا سنتناول تلك الواجبات الأساسية ذات الاطار الشامل والمستقر عموماً في القواعد القانونية التي تنظم العمل في هذه المؤسسة أو تلك من مؤسسات الدولة.

وعندما نتطرق الى واجبات الموظف العام، نرى من الأفضل أن نلقي الضوء على تلك الواجبات من خلال مجموعتين رئيسيتين من الالتزامات الوظيفية.

حيث تتميز المجموعة الأولى بالجانب الإيجابي لطبيعة العمل الوظيفي، أي تلك الواجبات التي يتحتم على الموظفين القيام بها، في حين أن المجموعة الثانية من الواجبات ذات طبيعة سلبية يستلزم تجنبها.

ونود هنا أن نشير الى أن محاولة التقسيم هذه قد يبدو فيها تكرار لبعض الواجبات في الشكل الإيجابي أو السلبي، لكن الاختلاف من حيث الأساس أو من حيث المضمون هو الذي يستدعي هذا التأكيد¹.

الفرع الأول: الواجبات الإيجابية:

وهي تلك الواجبات التي تمثل دليل العمل بالنسبة للموظف العام والتي يلتزم بآدائها وينفذ مستلزماتها، سواء أستمدت صفتها هذه من العمل

¹ للوقوف على تلك الواجبات الإيجابية والسلبية للوظيفة العامة ينظر:

أ- قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936 الملغي (م4).

ب- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991 (م4،5،6).

ج- قانون العاملين بالحكومة والقطاع العام (المصري) رقم 47 لسنة 1978 (م76،77) وكتاب القانون.

الإداري، للدكتور. ماهر صالح علاوي الجبوري، المصدر السابق، ص122.

وقانون حقوق والتزامات الموظفين (الفرنسي) رقم 634 لسنة 1983 (م25—31).

الوظيفي ذاته أم ذات مساس بالجمهور الذي يتعامل معه الموظف العام أم في علاقته الوظيفية مع الآخرين من الموظفين.. وأبرزها الآتي:

1- واجب مباشرة الموظف لعمله في المركز الوظيفي المحدد له، وقيامه شخصياً بمهام وظيفته، مما يعني عدم جواز مباشرة الوظيفة من قبل غيره¹. يجب على الموظف أن يؤدي عمله بنفسه²، وفي الوقت والمكان المخصصين لذلك، هذا هو الواجب الأول الجوهري على كل موظف عام يعمل في مرفق عام ويمثل الدولة³.

وقد نصت على هذا المبدأ معظم التشريعات الوظيفية ومنها: التشريع الفرنسي⁴، والتشريع المصري⁵، أما التشريع العراقي يفرض على كل موظف القيام بالواجبات المودعة اليه وفق القوانين والأنظمة والتعليمات وأمثال الأوامر الصادرة من رؤسائه ضمن واجبات وظيفته⁶.

¹د. علي محمد بدير وآخرون، المصدر السابق، ص318.

²ينظر: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، القاهرة، دار الفكر العربي، 1979، ص150. و د. محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري - في أساليب النشاط الإداري ووسائله، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص223. و د. عبدالقادر الشبخلي، النظام القانوني للجزاءات التأديبية، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1983، ص152.

³د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص98.

⁴ينظر: المادة (9) من اللائحة العامة للموظفين رقم 244/59 في 4 فبراير 1959، والمادة (25) من القانون رقم (634) لسنة 1983، الخاص بحقوق والتزامات الموظفين.

⁵المادة (1/76) من القانون رقم 47 لسنة 1978 المصري ونصها (أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته ويجوز تكليف العاملين بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين إذ اقتضت مصلحة العمل ذلك).

⁶المادة (1/1/4) من القانون رقم 69 / 1936 والمادة (4) من قانون أنضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991.

2- تقيد الموظف بالحضور في أوقات الدوام الرسمي، وعليه أداء العمل أثناء هذا الوقت دون تقاعس أو إهمال، وعدم التغيب عن العمل إلا بأذن. والمحافظة على أوقات العمل المقررة لذلك¹، وتخصيص هذا الوقت لأداء واجبات وظيفته، وإذا كانت قوانين التوظيف تنص على هذا الواجب صراحة، فإن عدم النص عليه لا يعني عدم التزام العامل به، وواجب الولاء الوظيفي يتسع لكثير من الواجبات التي يلتزم بها الموظف ويمكن أن يطلق عليها اصطلاح (الجانب الأخلاقي في أداء العمل)².

يعد التغيب بلا عذر أخطر ما هدد فاعلية أنجاز العمل الرسمي والمؤسسات الإنتاجية³، وينظم التشريع العراقي حالات التغيب ومدد الالتحاق بعد انتهاء مدة التغيب سواء بأجازة اعتيادية⁴، أم المرضية⁵، أم إجازة دراسية⁶، أم النقل⁷، أم الزمالة⁸، أم الإعارة⁹. لهذا فان جميع جميع الدول تعمل على رفع مستوى الأداء في العمل.

¹ ينظر: المادة (25) من القانون الفرنسي رقم (634) الصادر في 13 يوليو 1983 الخاص بحقوق والتزامات الموظفين، والمادة (4/76) من القانون المصري رقم 47 لسنة 1978، أما التشريع العراقي فقد خلا من هذه الفقرة.

² د. محمد سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مصدر سابق، ص 151.

³ د. محمد سليمان الطماوي، المصدر السابق، ص 154.

⁴ ينظر: المادة (43) من قانون الخدمة المدنية المرقم 24 لسنة 1960 وتعليمات الخدمة المدنية، عدد (14) لسنة 1968.

⁵ المادة (46) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960، وتعليمات الخدمة المدنية رقم 54 لسنة 1968.

⁶ المادة (50) من قانون الخدمة المدنية والتعليمات عدد (7) لسنة 1960.

⁷ المادة (37) من قانون الخدمة المدنية، وينظر كذلك التعليمات عدد (9) لسنة 1960، بشأن نقل الموظف.

⁸ ينظر: تعليمات الخدمة المدنية عدد (88) لسنة 1975 بشأن الإيفاد بالزمالة.

⁹ ينظر: المادة (38) من قانون الخدمة المدنية، إذ حددت مدة الإعارة بخمس سنوات، ويجوز تمديد لها لمدة

خمس سنوات لمن يعمل في منطقة الخليج العربي والجزيرة العربية، وينظر كذلك تعليمات عدد (11) لسنة 1960 بشأن إعارة الموظف وقد حددت تعليمات عدد (92) لسنة 1975، مدد الالتحاق بالعمل بعد انتهاء مدة الإعارة، وتكون كالآتي: يمنح الموظفون المعارة خدماتهم خارج العراق سواء إلى الدول

ومن الواجبات الإيجابية - واجب الأمانة والدقة التي تفرضها الوظيفة العامة¹، ويقتضي ذلك أن يكون الموظف أميناً ودقيقاً² والذمة والأمانة صفتان لا غنى عنهما للموظف، وأن يؤدي العمل بنفسه بدقة وأمانة، وأن لا يوكل الى غيره من ذلك إلا في الحدود التي يسمح بها القانون، ويجوز تكليف الموظف في غير أوقات العمل الرسمية إذا اقتضت ظروف ومصلحة العمل ذلك.

3- تقبل ما يسند اليه من أعمال وظيفية تتلائم مع مؤهلاته، حتى وأن كانت في الأصل ليست من مهام وظيفته، كالمساهمة في أعمال بعض اللجان أو المساعدة في انجاز بعض الأعمال الإضافية التي يكلف بها.

4- تنمية معلوماته الوظيفية وتطوير خبرته اللازمة لممارسة صلاحياته لإنجاز واجبات وظيفته، كما عليه ابتداءً الاحاطة بطبيعة عمله وتفهمه للواجبات المناطة به...

5- الحرص على استمرار سير المرفق العام بتقديم خدماته بانتظام، وتجنب كل ما من شأنه عرقلة هذه الاستمرارية والديمومة³.

فيجب على العامل أن يتعاون مع زملائه في أداء الواجبات اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة وهذا ما نصت عليه الفقرة السابعة

العربية أو الأجنبية أو الى المنظمات العربية والدول الإقليمية أو الى غيرها مدد التحاق عند انتهاء مدة إعارتهم.

¹د. حمدي أمين عبدالحادي، إدارة شؤون موظفي الدولة - أصولها وأساليبها، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص228.

²د. حمدي أمين عبدالحادي، الإدارة العامة العربية المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص336.

³د. علي محمد بدير وآخرون، المصدر السابق، ص319.

من المادة (76) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم 47 لسنة¹ 1978.

والمرجع العراقي لم ينص على هذا الواجب صراحة في قانون أنضباط موظفي الدولة رقم 1936/69، باعتبار أنه مفترض في الموظف، كما أنه يستفاد ضمناً من نص الفقرة (1/أ) من المادة الرابعة من قانون أنضباط موظفي الدولة سالف الذكر².

يقتضي حسن سير المرافق العامة أن يؤدي الموظف العام واجبات وظيفته بكل حيطة ونزاهة وموضوعية وتجرد تام، فهو موظف لدى الدولة وليس لدى شخص من أشخاص القانون الخاص أو حزب سياسي معين. لهذا يتعين عليه تنفيذ السياسة العامة للحكومة مهما كان لونها السياسي أو لحكومة القائمة. فيجب أن يعاملوا الناس على قدم المساواة بلا تمييز بينهم في اللون أو العرق أو الدين أو اللغة³.

ويستهدف هذا الواجب أيضاً تحقيق استقلال الموظف العام بمواجهة الأفراد العاديين، فيتعين على الموظف العام الابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بهذا الواجب الوظيفي.

6- واجب الطاعة الرئاسية المتمثل باحترام رؤسائه الإداريين في عملهم وإطاعة أوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات.. فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة، فعلى الموظف أن

¹د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص 119.

²كما تنص الفقرة (أ) من المادة (4): القيام بالواجبات المودعة اليه وفق القوانين والأنظمة والتعليمات وأمثال الأوامر الصادرة من رؤسائه ضمن واجبات وظيفته.

³د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص 521.

يبين الى رئيسه (كتابة) وجه تلك المخالفة، ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر الا اذا أكدها رئيسه (كتابة) وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها¹.

علماً بأن واجب الطاعة لا يمكن أن يكون مطلقاً وإنما في حدود مشروعية العمل الإداري فيما يتعلق بالأمر المطلوب تنفيذه.. بالإضافة الى ذلك فإن قانون العقوبات لا يعتبر تنفيذ أوامر الرئيس الإداري سبباً من أسباب الأباحة، بل يعدها (جريمة) اذا كان العمل المراد تنفيذه مخالفاً للقانون، ولا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أو شخص مكلف بخدمة عامة في الحالات الآتية²:

أ- قام بسلامة نية تنفيذاً لما أمرت به القوانين أو اعتقد ان إجراءاته من اختصاصه.

ب- اذا وقع الفعل منه تنفيذاً لأمر صادر اليه من رئيس تجب عليه طاعته أو اعتقد أن طاعته واجبه عليه ولقد تضمنت أحكام الشريعة الإسلامية نصوصاً صريحة بالتزام، واجب الطاعة من ذلك قوله تعالى:

(يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم فان تنازعتم في شيء فردوه إلى الله والرسول ان كنتم تؤمنون بالله واليوم الآخر، ذلك خير وأحسن تأويلاً)³. وبهذا الآية الكريمة وضع الله سبحانه وتعالى أسس واجب الطاعة وحدود هذا الواجب.

وكذلك تضمنت أجاديث الرسول (صلى الله عليه وسلم)، وهي متممة للتشريع الإسلامي واجب الطاعة، ومنها قوله (صلى الله عليه وسلم) (السمع والطاعة على المرء المسلم فيما أحب وكره ما لم يؤمر بمعصية، فان أمر

¹ المادة (4/4) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991 المعدل.

² المادة (40) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969.

³ سورة النساء، الآية (59).

بمعصية فلا سمع ولا طاعة). فيحرص الموظف المسلم على الالتزام بما أمر به الدين وما نهى عنه وفي ذلك طاعة لما أمر الله به ورسوله¹.

7- واجب تقديم المعلومات الصحيحة للرؤساء الإداريين وعدم تضليلهم بمعلومات غير صحيحة، وبصورة خاصة إذا كان الموظف على بينة بعدم صحة المعلومات التي يقدمها.

8- يجب على الموظف أن يتعامل مع رؤسائه في العمل باحترام، لتطوير أساليب العمل².

9- واجب احترام مبدأ المشروعية في العمل الإداري من خلال قيام الموظف بواجبات وظيفته حسبما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات.

10- ضرورة العمل على تحسين علاقة المواطن بالدولة، لأنه الوظيفة العامة أمانة مقدسة وخدمة اجتماعية، قوامها الالتزام المخلص الواعي بمصالح الجماهير وحقوقها وحريتها وفقاً لأحكام الدستور والقانون³.

والوظيفة العامة أداة للخدمة، وقد ورد النص بذلك في الدستور وفي قانون العاملين ومنها قانون العاملين المدنيين في الدولة في مصر رقم 47/1978، بأنه يجب على العامل (أن يحسن معاملة الجمهور مع إنجاز مصالحه في الوقت المناسب)⁴، والأدارة يجب أن تتفاعل مع الجمهور فتعطيهم وتأخذ

¹ د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص 113.

² لمزيد من التفاصيل ينظر: د. علي محمد بدير وآخرون، المصدر السابق، ص 320.

³ ينظر: الفقرة (أ) من المادة 30 من الدستور العراقي الملغي الصادر في تموز 1970، من منشورات وزارة العدل، قسم الاعلام القانوني تحت رقم (1) من السلسلة القانونية، مطبعة وزارة العدل، بغداد، 1983، ص 11.

⁴ ينظر: د. ماجد راغب الحلوي، علم الإدارة العامة، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 1982، ص 212 وما بعدها. ود. عامر الكيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، الجزء الأول، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1975، ص 110 وما بعدها.

منهم حتى تكتسب ثقته وتحوز رضاه فينعكس ذلك بدوره على كفاءة الأداء في الإدارة.

11- المحافظة على كرامة الوظيفة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالأحترام اللازم لها سواء أكان ذلك و أثناء أداء وظيفته أم خارج أوقات الدوام الرسمي¹، ان حسن السير والسلوك شرط من الشروط القانونية للتوظيف وذلك لأن الموظف قائم بعمل عام يستوجب ان يكون القائم به محل احترام الجميع وثقتهم، ولا يكون كذلك إلا اذا كان متحلياً بالاستقامة والشرف خارج وظيفته متجنباً كل ما من شأنه ان يمس الشرف والأعتراف، فاذا كان عمل الموظف فعلاً يتنافى مع حسن السير والسلوك والآداب، فإن من شأنه ان يضعف ثقة الناس بالموظف، فيؤثر ذلك بطريق غير مباشر في الوظيفة بالخط من كرامتها.

ففي التشريع المصري مثلاً: نص على ذلك صراحة القانون رقم 47 لسنة 1978 في الفقرة (3) من المادة (76) على انه يجب على العامل (ان يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام وان يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والأحترام الواجب) وقد ورد نفس هذا الحكم في الفقرة الثانية من المادة (25) من القانون رقم (58) لسنة 1971 والفقرة الثانية من المادة 53 من انون 1964/46، أما القانون رقم 1951/210، فقد أشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف أن يكون محمود السيرة، وألا يكون قد سبق الحكم عليه بجناية، أو بجرمة مخلة بالشرف، وقد حظرت الفقرة 13 من المادة 77 من القانون المصري النافذ رقم 47 لسنة 1978 على العامل أن يشرب الخمر أو

¹د. علي محمد بدير وآخرون، المصدر السابق، ص320.

يلعب القمار في الأندية أو المحال العامة كما حظرت ذلك المادة 14 من نفس القانون¹.

يستطيع الموظف العام تنظيم حياته الخاصة كما يشاء، ولكن صفته كموظف عام تفرض عليه الأبتعاد وتجنب كل ما من شأنه المساس بسمعته الشخصية والوظيفية، وبذا يتوجب على الموظف العام الأبتعاد وتجنب كل ما من شأنه المساس بحسن السمعة والشرف، والنيل من سمعة الدولة وهيبتها، فيتعين أن يكون مسلكه وتصرفاته مثالية وقدوة لبقية الأفراد، وبذلك يصعب في كثير من الأحيان الفصل بين حياة الموظف الخاصة وحياته الوظيفية. (لهذا يعد واجب التحفظ في الحياة الخاصة جزءاً لا يتجزأ من الواجبات الوظيفية)².

فيبرز تساؤل مهم عن ماهية الأفعال التي تشكل مساساً بسمعة الموظف وشرفه. (لهذا تعد الأفعال التي يعاقب عليها قانون العقوبات أفعالاً تنطوي على مساس بسمعة وشرف الموظف وبالأخلاق الحميدة التي يتعين على الموظف التحلي بها)³.

ويختلف مفهوم السمعة والشرف والأخلاق الحميدة فهو مفهوم نسبي يختلف باختلاف أنظمة الحكم وفلسفته وتطور حضارته، وعادات الأشخاص والعقيدة الدينية التي يعتنقها أفراد المجتمع أي سكان الدولة وبأختلاف الزمان والمكان.

¹المزيد من التفاصيل ينظر: د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص 132-133.

²د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق، ص 526.

³د. علي خطار شطناوي، المصدر نفسه، ونفس الصفحة.

(يتعين على الموظفين الإداريين احترام رؤسائهم الإداريين، وبذا يتوجب على كل موظف أن يتصرف بأدب وكياسة في علاقاته برؤسائه وزملائه، وفي تعامله مع المواطنين وان يحافظ في جميع الأوقات على شرف الوظيفة وحسن سمعتها)¹.

12- واجب الموظف باحترام المعلومات التي بحوزته سواء أكانت ذات طبيعة وظيفية أو ذات طبيعة شخصية، وعدم الإفشاء بها وكتمانها.

13- ضرورة بذل الموظف للعناية اللازمة في المحافظة على الأموال التي في حوزته²، وعدم تقصيره و إهماله في ذلك.

أذ أن المال العام هو ملك للجميع ومخصص لمنفعة المواطنين بما فيهم الموظفين، فلا تقتصر إذا حماية وصيانة المال العام على الدولة أو الإدارة، بل يتطلب أيضاً من كل موظف، يدير أو يستعمل مالا عاماً ان يحافظ عليه من الضياع أو التلف، وأن يعمل دائماً على صيانه لأمكان استمرار منفعة للجمهور³، وذلك كله تحقيقاً للمصلحة العامة.

ويؤكد الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي⁴ وسائل التوعية والتربية السياسية السليمة لمواجهة المخالفات التي قد يرتكبها ضعاف النفوس من العمال والموظفين في هذا المجال لصعوبة الأثبات، بالإضافة الى العقوبات الرادعة التأديبية والجنائية والمدنية لكل من تسول له نفسه المساس بالمال العام، اختلاساً أو تخريباً أو خيانة.

¹ د. علي خطار شطناوي، المصدر نفسه، ص 522.

² د. علي محمد بدير وآخرون، المصدر السابق، ص 321.

³ د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص 120.

⁴ د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مصدر سابق، ص 184.

والجرائم الماسة بالأقتصاد القومي تعد من أخطر الجرائم وتمس سياسة الدولة، وقد حرص المشرع المصري على النص على هذا الواجب في الفقرة (5) من المادة (76) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47/1978)¹. وتشكل حماية المصالح العامة وضبط صيغ الاستعمال الجماهيري للأموال العامة حجر الزاوية في ضرورة وأهمية وضع نظام قوي يكفل حماية وحفظ عناصر الأموال العامة بما يكفل في النهاية استمرارها في تحقيق المصلحة العامة المخصصة من أجلها وتنظيم استعمال الجماهير لحقوقهم عليها بالصورة التي تحفظ للأموال سلامتها وتتيح لكافة الأفراد فرص الاستعمال المتساوي دون تعارض أو مزاحمة فيما بينهم².

14- الأمتناع عن كل ما من شأنه أن يؤدي الى فرض ضرائب أو جباية رسوم من المواطنين أو من غيرهم من دون أساس قانوني وهي جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات³.

15- واجب التحفظ في الحياة السياسية للموظف في ممارسة نشاطه في الحياة العامة، صفتان: صفة مواطن وصفة موظف، فهو مواطن له ما لغيره من المواطنين من حقوق وعليه ما عليهم من واجبات، وهو كموظف يلتزم في ممارسته للوظيفة العامة ببعض قيود الوظيفة.

كان قانون الموظفين الفرنسي الصادر في 19 أكتوبر 1946 يحظر أن يذكر في ملف خدمة الموظف أي شيء عن آرائه السياسية أو الفلسفية أو

¹ وهذا نصها: (ويجب على العامل المحافظة على ممتلكات وأموال الوحدة التي يعمل فيها ومراعاة صيانتها).

² لمزيد من التفاصيل حول طرق وأساليب حماية وصيانة الأموال العامة ينظر: د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص. 121.

³ د. علي محمد بدير وآخرون، المصدر السابق، ص. 321.

الدينية، وقد أعاد المشرع الفرنسي نفس الحكم في الأمر رقم 59/244، إذ نص في المادة (13) منه على أن يتضمن ملف خدمة الموظف (الملف الشخصي) كافة البيانات التي تهم الإدارة، وينبغي تسجيل هذه البيانات وترقيمها وترتيبها باستمرار. ولا يشار في هذه البيانات الى الآراء السياسية او الفلسفية أو الدينية.

أما القانون الجديد رقم (634) الصادر في 13 يوليو 1983 المتعلق بحقوق والتزامات الموظفين، فقد أكد الحكم السابق في المادة (18) منه التي حظرت أن يتضمن ملف الموظف أية إشارة الى الآراء السياسية أو النقابية أو الدينية أو الفلسفية¹.

أما المشرع المصري فيلاحظ بأن موقفه بشأن مشاركة الموظف في الحياة العامة ليس ثابتاً ويشوبه التردد وعدم الوضوح.

ففي ظل القانون رقم 210 لسنة 1951: كانت المادة (77) منه تقضي بأنه لا يجوز للموظف أن ينتمي الى حزب سياسي أو أن يشترك في تنظيم اجتماعات حزبية أو دعايات انتخابية، ويعد مستقيلاً كل من رشح نفسه لعضوية البرلمان من تاريخ ترشيحه.

ولكن هذا الوضع قد تغير بعد قيام ثورة 23 يوليو 1952، وأصبح للموظف أن يشارك في النشاط السياسي من خلال الاتحاد الاشتراكي العربي، داخل العمل وخارجه².

أما المشرع العراقي فكان يحظر على الموظفين ممارسة أي نشاط سياسي، وقد نص على ذلك في الفقرة (2- و) من المادة الرابعة من قانون

¹المزيد من التفاصيل ينظر: د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص 145.

²المزيد من التفاصيل ينظر: د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص 145.

أنضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936 التي تقضي لتجنب عن الأمور الآتية: الانتماء الى جمعية أو أندية سياسية والأشتغال في الأمور الحزبية السياسية أو نشر مقالات سياسية في الجرائد والمجلات.

ولكن بصدور الدستور المؤقت في 16 / 7 / 1970 الملغي، فإنه قد نص على انه تلغى نصوص قانون الجمعيات رقم (1) لسنة 1960 والذي كان ينص في المادة (31) فقرة 2، وكذلك المادة (82) من الدستور المؤقت الملغي الصادر في 29 نيسان (أبريل) 1964.

على أنه إذ لم يتضمن مثل هذا الحظر بالنسبة للقوات المسلحة، وأنما قرر السماح لهم الانتماء الى الأحزاب السياسية وقصر ذلك فقط على حزب البعث¹.

ونحن هنا نرى ضرورة أن يبتعد الموظف كلياً عن السياسة، لأنها حتماً ستجعله يحيد عن المصلحة العامة الى مصلحة حزبه السياسية وهذا ما يشل ويعرقل حركة الوظيفة العامة ودوائرها المختلفة.

وتنص المادة 6 من القانون الفرنسي الصادر في 13 / 7 / 1983، على أنه (حرية الرأي مصونة، ولا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم السياسية والنقابية والفلسفية والدينية أو الجنس أو انتماءاتهم العرقية).

كما وتنص الفقرة (أ) من المادة 15 من الدستور الأردني (تكفل الدولة حرية الرأي، ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير ووسائل التعبير بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون).

وتنص الفقرة الأولى من المادة 6 (الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين).

¹د.علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص 151-152.

وبالتأسيس على ما سبق يتمتع الموظف العام بحرية التفكير كما يشاء وأعتناق العقيدة الدينية التي يريد، ولا يجوز أن تكون معتقداته الدينية أساساً مشروعاً لإجراء تأديبي يتخذ بحقه¹.

فالمعتقد الديني لا يجوز أن يكون سبباً لأي إجراء أو عقوبة تأديبية ضد الموظف العام، ولكن ومن جانب آخر يجب ألا تؤثر تلك العقيدة والمعتقدات على العمل أو الوظيفة التي يؤديها الموظف العام.

الفرع الثاني: الواجبات السلبية:

إن الواجبات السلبية تتكون من مجموعة من الالتزامات الوظيفية التي تفرض القوانين على الموظف تجنبها... فنجد من الضروري تسليط الضوء على تلك الواجبات السلبية التي اشارت اليها التشريعات النافذة لأنها أيضاً تعد من صميم واجبات الموظف العام وكما يأتي:

(1) - يلتزم الموظف بالامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره.

(2) - يحظر على الموظف الاحتفاظ بوثائق رسمية سرية بعد احواله على التقاعد أو انتهاء خدمته بأي شكل كان. وأساس هذا الالتزام حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد، والحفاظ على أسرار الوظيفة العامة التي كما نعلم تمثل وجهاً من وجوه هيبة وسلطان الدولة.

(3) - يمتنع على الموظف مزاوله الأعمال التجارية وتأسيس الشركات والعضوية في مجالس إدارتها. لكنه يمكن أن يشتري الأسهم في الشركات المساهمة. وهذا الواجب ضروري لأننا كما نعلم الربح والمصالح الشخصية نقيض للمصلحة العامة.

¹المزيد من التفاصيل ينظر: د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق، ص 523.

(4) - يحظر على الموظف الاشتراك في المناقصات بصورة عامة، وكذلك يمنع عليه الاشتراك في المزايدات التي تجريها دوائر الدولة، وذلك منعاً للتواطؤ الذي قد يحصل في هذه الحالة.

(5) - يمتنع الموظف عن الأدلاء بمعلومات أو بيانات عن أعمال الدائرة التي يعمل بها إلا إذا كان مخولاً بذلك من الرئيس الإداري المختص¹.

(6) - يحظر على الموظف الاقتراض²، أو قبول المكافآت أو الهدايا من المراجعين.

(7) - يلتزم الموظف بعدم العبث بالأجهزة والمواد التي بحوزته.

(8) - يحظر على الموظف التعمد في إلحاق الضرر في أموال الدولة أو التعمد في إنقاص الإنتاج أو تأخير.

(9) - يحظر على الموظف الحضور الى مقر وظيفته بحالة سكر أو الظهور بحالة سكر، لأن ذلك يتنافى أولاً مع كرامة البشر ومع أخلاقيات الوظيفة العامة.

(10) - يمتنع على الموظف أن يعمل خارج أوقات الدوام الرسمي إلا بموجب أحكام القانون³.

¹ د. علي محمد بدير وآخرون، المصدر السابق، ص 324-325.

² ويرى الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي في مؤلفه قضاء التأديب، في ص 339. (ان الاقتراض في حد ذاته عمل مشروع ومتروك لحرية الموظف وتقديره، ولكن الإسراف في الإقراض بما يهدد الاستقرار المالي للموظف ويؤدي الى ارتباك حياته، عده مجلس الدولة الفرنسي خطأ تأديبياً يستوجب العقاب، لا سيما ما كان من شأنه المساس بهيئة الموظف لدى الجماهير، أو المساس بسمعته الوظيفية، ولكن هذا الحظر في الحقيقة ليس موجهاً الى عملية الاقتراض في ذاتها بقدر ما هو موجه الى سد الباب ضد كل رشوة أو استغلال للمنصب تحت ستار الاقتراض)، ولهذا فإن المشرع العراقي وضع تنظيمياً وقائياً لعملية الاقتراض لا بأس به إذ حرم على الموظف الاقتراض لأكثر من نصف راتبه السنوي بدون إذن رئيسه) ينظر: نفس المصدر المذكور، ص 42 - 43.

³ ينظر: المواد (4) و (5) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي، رقم 14 لسنة 1991

فالأصل أن يكرس الموظف كامل وقته لأداء واجبات وظيفته، أي أن ينقطع لها، سواء في وقت العمل الرسمي، أو في غير الوقت المعين له، فلا يقوم في وقت فراغه بأي عمل آخر¹.

فقاعدة عدم الجمع بين الوظيفة العامة وبين أي نشاط ربحي خاص أو بين نشاط عام آخر تقوم على اعتبارات عديدة منها²، عدم التوفيق بين الأعمال وتعارض ذلك مع واجبات الوظيفة العامة ثم أن ذلك سيقود الى إرهاق الموظف ومن ثم تأثير ذلك على عمله المتعلق بالوظيفة العامة.

يرى الفقيه الفرنسي (ديلي بيري فرانسس) أن النشاط المهني للموظف خارج العمل يحكمه حظر الجمع بين الوظيفة العامة وبين نشاط ربحي خاص أو بين نشاط عام آخر³.

حسب القانون الفرنسي الجديد رقم (634) الصادر في 13 يوليو 1983 المتعلق بحقوق وأمتيازات الموظفين، فقد نص على هذا الحظر في المادة (25) بنصه على إلزام الموظفين أن يخصصوا كل وقتهم لنشاطهم المهني أو للوظائف المسندة إليهم⁴.

المبحث الرابع: مسؤولية الموظف العام:

ان المسؤولية عادة ما تكون مرتبطة بالتدرج الوظيفي، ويقصد بالتدرج (المبدأ الذي يعني أن يتم ترتيب السلطات الإدارية من أعلى إلى أسفل بشكل هرمي، وبناء على هذا الترتيب للسلطات يتم توزيع المسؤوليات والواجبات المختلفة على العاملين في المنظمة الادارية).

¹ د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص 152 - 153.

² د. علي جمعة محارب، المصدر نفسه، ونفس الصفحة.

³ د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص 153.

⁴ د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص 154.

والملاحظ (كقاعدة عامة) أن هناك تناسباً عكسياً بين عدد العاملين في المنظمة وبين موقعهم في الهرم الوظيفي، فكلما هبطنا إلى أسفل كلما تزايد عددهم، والعكس صحيح، أي أننا كلما صعدنا إلى أعلى كلما قل عددهم. وفيما يتعلق بمدى السلطات والمسؤوليات، فإننا نجد تناسباً طردياً بين مكان الموظف في الهرم الوظيفي، وبين هذه السلطات والمسؤوليات، بمعنى أنه كلما أخذ موقعاً أعلى في هذا الهرم كلما تضاعفت سلطاته وزادت مسؤولياته وذلك كله وفقاً لقاعدة حيث تكون السلطة تكون المسؤولية.

ويحقق مبدأ التدرج في السلطات عدة مزايا أهمها أنه يسمح بأنسياب القرارات والتعليمات من أعلى الهرم إلى قاعدته في سهولة وسرعة، ويحقق اليسر والسهولة في الاتصال بين مستوياته المختلفة.

ويشير هذا المبدأ موضوع مدى الطاعة الواجبة على الرؤوسين تجاه رؤسائهم، هل هي طاعة مطلقة كما هو الحال في الإدارات العسكرية أم أن من حق الرؤوس مناقشة رئيسه بشأن تلك الأوامر والخروج عليها في بعض الحالات¹.

من المسلم به أن السلطة الرئاسية تتضمن حق الرئيس في توجيه رؤوسيه وإصدار التعليمات والأوامر والنواهي إليهم بصدد الأعمال الإدارية المتنوعة الداخلة في اختصاصاتهم، وأن على الرؤوسين واجب الطاعة في تنفيذ هذه التعليمات والأوامر كقاعدة عامة.

وأحترام واجب الطاعة في تنفيذ هذه التعليمات والأوامر لا يقابل بصعوبات تذكر من جانب الرؤوس إذا كانت هذه الأوامر والتعليمات الصادرة إليه مشروعة، أي مطابقة للقانون.

¹ د. عبدالغني بسيوني عبدالله، أصول علم الإدارة العامة، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2006، ص 244.

ففي فرنسا مثلاً نصت المادة (9) من الأمر الصادر في 4 فبراير سنة 1959 على أن الموظف أياً كانت درجته في السلم الإداري - مسؤول عن تنفيذ المهام المسندة إليه ومكلف بضمان سير العمل، ومسؤول في هذا أمام رؤسائه عند تنفيذ الأوامر الصادرة إليه¹.

كما أن المشرع الفرنسي أكد ما قرره في القانون السابق وذلك في المادة (28) من القانون الجديد رقم (634) الصادر في 13 يوليو 1983، إلا أنه قد نبه على الموظف بالأمثال لجميع التعليمات الصادرة إليه من رئيسه الإداري، ما عدا إذا كانت هذه التعليمات والأوامر غير مشروعة ومن شأنها أن تلحق ضرراً فادحاً بالمصلحة العامة.

ويمكن مساءلته شخصياً عن أخطائه، رغم المسؤولية الخاصة لرؤسائه². والتزام طاعة الرؤساء في فرنسا يستند إلى التبعية الإدارية⁽²⁾.

أن واجبات الموظف وحدودها هو القانون مباشرة، وعليه أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر مادامت في حدود القانون واللوائح والنظام المعمول به³.

كما أن الفقرة (8) من المادة (76) من القانون المصري رقم 47 لسنة 1978 قد نصت على أن ينفذ ما يصدر إليه (أي الموظف) من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين والنظم المعمول بها⁽³⁾ وبهذا فإن طاعة الموظف لرئيسه تعد من أهم واجبات وظيفته، إذ أن الرئيس بحسب التدرج الإداري، هو المسؤول عن حسن سير العمل وترك الأمر للموظف يختار ما يشاء من الأعمال ويرفض ما لا تهواه نفسه يؤدي إلى الأخلال بالنظام الوظيفي⁽³⁾. وهذا ما أشارت له الفقرة الثامنة من المادة رقم 76 من قانون

¹د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص 103.

²د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، المصدر السابق، ص 103.

³د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص 106.

العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 المصري من أنه يجب على العامل (أن ينفذ ما يصدر اليه من أوامر بدقة وأمانة، وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها).

ولكن هذه الطاعة لا تمنعه من إبداء رأيه ومناقشة رئيسه في حدود اللياقة والأدب مادام يستهدف بذلك المصلحة العامة¹.

أما إذا كان الأمر الصادر الى المرؤوس غير مشروع أي يخالف للقانون فإن المادة 78 من القانون السابق الذكر قد نصت على أنه (لا يعفى العامل من الجزاء، أستناداً الى أمر صادر اليه من رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيه كتابة الى المخالفة، وفي هذه الحالة: تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده، ولا يسأل العامل مدنياً إلا عن خطئه الشخصي).

وفيما يخص مسؤولية المرؤوس الجنائية فإن المادة 63 من قانون العقوبات المصري أوضحت الشروط الواجب توافرها لكي يعفى المرؤوس من المسؤولية الجنائية عن تنفيذ الأوامر غير المشروعة التي صدرت إليه من رئيسه أذ تطلبت من الموظف أن (يثبت انه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري و أنه كان يعتقد مشروعيته وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة).

وحددت المادة 167 من القانون المدني المصري نطاق المسؤولية المدنية عن عمل الموظف على النحو الآتي (الموظف العام لا يكون مسؤولاً عن عمله الذي أضر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر اليه من رئيس متى كانت

¹ بعد هذا الموضوع من أبرز موضوعات القانون الإداري، ينظر على سبيل المثال: د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المصدر السابق، 1979، ص 495 وما بعدها.

طاعة هذا الأمر واجبة عليه أو كان يعتقد أنها كانت واجبة عليه، وأثبت انه كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع منه وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة وأنه راعى في عمله جانب الحيطة)¹.

وفي لبنان نص المرسوم الاشتراعي رقم (112) الصادر في 12 من حزيران (يوليو) سنة 1959 الخاص بنظام الموظفين العموميين على وجوب خضوع الرؤوس إلى أوامر رئيسه، بحيث يجب عليه أن ينفذ هذه الأوامر والتعليمات إلا اذا كانت مخالفة للقانون بصورة صريحة واضحة، وفي هذه الحالة يتوجب على الموظف أن يلفت نظر رئيسه خطياً الى المخالفة الحاصلة، ولا يلزم بتنفيذ هذه الأوامر والتعليمات إلا اذا أكدها الرئيس خطياً².

أما في العراق فأن المشرع العراقي قد نص على واجب الطاعة ضمن الواجبات التي يلتزم بها الموظف وهذا ما قرره في قانون أنضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936 في المادة الرابعة التي تنص على ان (على كل موظف القيام بالواجبات المودعة إليه وفق القوانين والأنظمة والتعليمات وأمثال الأوامر الصادرة من رؤوسائه ضمن واجبات وظيفته، ويلزم الموظف بتنفيذ ما يصدر اليه من أوامر وتعليمات وليس له ان يطعن أمام المحاكم بشرعية هذه الأوامر)³.

وقد أكد المشرع العراقي في قانون أنضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 في المادة 4 فقرة 3 بأنه على كل موظف (أحترام رؤوسائه والتزام

¹ د. عبدالغني بسيوني عبدالله، المصدر السابق، ص 246.

² د. عبدالغني بسيوني عبدالله، المصدر السابق، ص 247.

³ د. عبدالحמיד متولي، الموظفون العموميون، مطبعة الجزيرة، بغداد، 1937، ص 39 وما بعدها.
و د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الجزء الأول، مصدر سابق، ص 355. ود. شفيق عبدالحجيد الحديثي، النظام الأنضباطي لموظفي الدولة في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 1975، ص 60.

الأدب واللياقة في مخاطبتهم وأطاعة أوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابةً وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابةً وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها¹.

المطلب الأول: تلازم وتناسب السلطة والمسؤولية

يعد هذا المبدأ أحد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها التنظيم الإداري السليم، فكلما خولت السلطة وجدت مجوارها المسؤولية، ولا يمكن أن توجد مسؤولية محددة، مالم تقابلها سلطة معينة.

وبمعنى آخر يوجد ارتباط وتلازم بين السلطة والمسؤولية، فمنح السلطة من أجل تحقيق هدف معين يستتبع إسناد المسؤولية عن انجاز هذا الهدف.

وهكذا فإن المنطق والعقل يوجبان هذا الارتباط وذاك التلازم بين السلطة والمسؤولية، لأن منح اختصاص معين إنما يعني اعطاء السلطة المطلوبة لمباشرة هذا الاختصاص من جهة، وإسناد المسؤولية عن هذا الاختصاص لمن منحت إليه السلطة من جهة أخرى، وينطبق هذا المبدأ على جميع المسؤوليات الإدارية من أعلى قمة الهرم الوظيفي للمنظمة الإدارية إلى أسفله، إذ يعطى لكل موظف في السلم الوظيفي من السلطات ما يمكنه من تنفيذ المهام التي أسند إليه تحقيقها، ويسأل بناءً على ذلك عن كل تقصير أو خطأ يقع في تنفيذ تلك المهام. (فلا مسؤولية إذن بدون سلطة، ولا سلطة بلا مسؤولية)².

¹ قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991 المادة (4) الفقرة الثالثة.

² د. عبدالغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص 248.

وعن مسؤولية الموظف العام أيضاً، الحقيقة أن الجزاء الموافق لنوع العمل هو العنصر الأساسي الذي يحكم سلوك الإنسان ويوجه تصرفاته منذ بدء الخليقة.

فالإنسان لا يعمل في العادة إلا رغبة أو رهبة، خوفاً من عقاب أو طمعاً في ثواب، وتلك سنة الله في خلقه، ولن تجد لسنة الله بديلاً.

ويتوقف نجاح نظام الموظفين الى حد كبير على مدى أخذه بالحسبان لهذه الحقائق التي فطر الله الناس عليها، ومن أهمها فكرة الجزاء و الثواب. (فكما يجب أن يثاب الموظف الكفوء المجتهد الذي يحسن القيام بواجبات وظيفته، يجب أن يعاقب المسيء المهمل الذي يخل بهذه الواجبات)¹.

فالأخلال بواجبات الوظيفة يعد خطأ من شأنه إثارة المسؤولية المسلكية للموظف.

وهذا الخطأ نفسه يمكن أن يؤدي، فضلاً عن ذلك، إلى إثارة نوعين آخرين من المسؤولية، هما: - المسؤولية الجزائية وكذلك مسؤوليته المدنية وهذا ما نوضحه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: المسؤولية الجزائية والمسؤولية المدنية

ان الموظف كإنسان معرض للانحراف وأساءة استخدام السلطة المخولة اليه، أو العبث بالأموال التي بحوزته، أو مديده الى الأموال التي ليس له حق بها.

فإذا قصر، وأدى بأعمال تخل بكرامة الوظيفة أو مقتضياتها وجبت مساءلته.

¹د. عبد الله طلبة، القانون الإداري، وزارة التعليم العالي السوري - جامعة دمشق، 1420 - 1421 هجري - 1999 - 2000 م، ص 154.

يعد أخلال الموظف بواجبات الوظيفة أمراً من شأنه إثارة مسؤوليته الأنضباطية وهذا أمر طبيعي، كما يمكن ان يثير فعله مسؤولية جزائية أو مسؤولية مدنية.

(ومن المستقر عليه فقهاً لحسن سير العمل - في الإدارة العامة - وجوب التلازم بين السلطة والمسؤولية)¹.

يعرف الأستاذ (فايول) السلطة بأنها: (الحق في إصدار الأوامر والقدرة على فرض الطاعة).

ويعرفها آخرون بأنها (الصفة المميزة لأمر يصدر من شخص مختص بأصداره وتجعل له ميزة الألتزام)². ويعرف فقهاء الإدارة المسؤولية بأنها: (محاسبة الأفراد عن أداء الواجبات أو أنها قوة لمفاهيم أخلاقية خاصة تحكم تصرفات الفرد في حالة وجود رغبات متعارضة، فالعنصر الأساسي في المسؤولية هو الألتزام بأداء عمل والمحاسبة عليه)³.

ولذا تنشأ الجريمة التأديبية الموجبة للمساءلة، ويراد بها كل عمل يأتيه الموظف، ويشكل مخالفة ادارية أو مالية، وبهذا الصدد يجب التفرقة بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجزائية أو الجنائية، إذ أن الجرائم الأخيرة مجاها قانون العقوبات والقائم على أساس قاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص.

في حين أن الجرائم التأديبية لا يمكن حصرها، وان كان المشرع قد نص على بعضها، لذا فان الجهات الإدارية تتمتع بسلطات واسعة بهذا الشأن

¹ د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2004، ص 296.

² د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، المصدر السابق، ص 295.

³ الأستاذ محمد عبدالرحيم عنبر، الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة في القطاع الحكومي والقطاع العام، مكان النشر بلا، 1973، ص 76.

من خلال الحكم على أن ما أتاه الموظف يعد أخلاقاً بواجبات وظيفته، أو مركزه العام أم لا.

فالمسؤولية الجزائية تظهر الى جانب المسؤولية المسلكية، في كثير من الجرائم كالأختلاس والرشوة والتزوير والسرقعة، وفي هذه الحالة يستحق الموظف عقاباً جزائياً الى جانب العقاب التأديبي وإن كانت النيابة العامة في سوريا ترى أحياناً حفظ الدعوى الجزائية والأكتفاء بالعقوبة التأديبية، رغم أن ذلك قد يشجع الموظفين على ارتكاب الجرائم ويجعل لهم من المزايا غير المشروعة ما ليس لغيرهم من الأفراد¹.

ولما كان (الموظف العام) يخضع الى المركز القانوني والنظامي، وليس الى الموضع التعاقدى فان المخالفات التي تقع من قبله للألتزامات المفروضة عليه بموجب القوانين النافذة تعرضه للمسؤولية الإدارية المسلكية والمسؤولية المادية والمسؤولية الجزائية الاقتصادية.

وكذلك لا يعد الموظف مسؤولاً مسؤولية إدارية مسلكية ومسؤولية مادية بل مسؤولاً عن الجرائم الاقتصادية التي يرتكبها وفقاً الى الأحكام الواردة في المادة (3) من قانون العقوبات الاقتصادية السوري، والتي تعد جريمة اقتصادية كل من (الحق الضرر بالأموال العامة و تعليمات الإنتاج وتوزيع وتداول وأستهلاك السلع والخدمات)². وتهدف المسؤولية الاقتصادية الى حماية الأموال العامة والاقتصاد القومي والسياسة الاقتصادية.

¹ د. عبدالله طلبة، المصدر السابق، ص155.

² المحامي زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية - في القانون الإداري السوري والمقارن، مصدر سابق، ص359.

ويعد الشروع بالجريمة الاقتصادية كالجريمة التامة¹.

وهذا كله سبب خطورة الجريمة الاقتصادية لمساسها بقوت الشعب والمال العام وإذا ارتكب الموظف العام جرماً غير ناشئ عن الوظيفة العامة فتطبق بشأنه الأحكام الجزائية المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية السورية².

وهذا الحكم منطقي وبه تأخذ أغلب القوانين وإذا صدر الحكم بحق الموظف العام من القضاء الجزائي المختص فيحال الى لجنة التأديب لمحاكمته من الناحية المسلكية حتى ولو كان الحكم الصادر بحقه يقضي ببراءته من الناحية الجزائية، ويعد ذلك تطبيقاً مباشراً لمبدأ الفصل بين السلطتين: القضائية والإدارية³.

علماً بأن القيود التي ترد على سلوك الموظف وتصرفاته لا تقتصر في محل الوظيفة أو خلال دوامه.

وإنما أحياناً قد تنصرف الى خارج العمل الوظيفي، نظراً لما توجبه وظيفته من احترام مطلوب، أو ربما يمنع من القيام بأعمال ونشاطات تؤثر على عمله الوظيفي بشكل أو بآخر.

¹ المواد (3، 31، 32) من قانون العقوبات الاقتصادية السوري، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 37 المؤرخ في 1966/5/16 والمعدل بالمرسومين التشريعيين رقم 73، 29 المؤرخين على التوالي في 1966/7/30، 1968/2/5.

² ينظر: قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 112 المؤرخ في 1950/3/13 وكافة التعديلات الطارئة عليه. وكذلك ينظر: قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 184 المؤرخ في 1949/6/22 وكافة التعديلات الطارئة عليه.

³ المحامي زين العابدين بركات، المصدر السابق، ص 415.

(والقاعدة في الجريمة التأديبية، انها تستقل عن الجريمة الجنائية، ومع ذلك فقد يقوم بينهما نوع من العلاقة، فالأعمال التي تشكل جريمة جنائية هي في الوقت نفسه توجب مسأله تأديبياً، فأساس الجريمة الإدارية قوامها كل فعل أو مسلك من قبل الموظف ترى فيه السلطة الإدارية إخلالاً بواجبات وظيفته، أو الخروج على مقتضياتها في الوقت الذي تمثل الجريمة الجنائية خروج المتهم على نظام المجتمع، ويجرم ومن ثم يكون مستحقاً للعقوبة بموجب قوانين العقوبات¹.

ويتمتع الموظف العام في سورية أثناء محاكمته بجرم ناشئ عن الوظيفة العامة والذي يرتكبه ببعض الامتيازات الخاصة به، التي يخضع في الجرائم العادية التي يرتكبها، الى محاكمته أمام المحاكم العادية وأمام مجلس خاص تأديبي بشأن أخطائه المسلكية، ولقد أخذ القانون السوري بهذا المبدأ المزدوج، فالموظف العام في سورية يحاكم أمام المحاكم الجزائية عندما يرتكب جرماً جزائياً، كما يحاكم أمام محاكم تأديبية خاصة عندما يرتكب أخطاء مسلكية أثناء ممارسته للوظيفة العامة².

وأما المسؤولية المدنية فتترتب على الخطأ المسلكي، اذا نتج عنه ضرر للإدارة أو للغير، فيتحمل الموظف عبء تعويض هذا الضرر (وفقاً للقواعد العامة الموجودة في القانون المدني في هذا المجال) إذا كان الخطأ شخصياً وليس مرفقياً. إذ لا يسأل الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصي³.

¹ د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972، ص 411.

² المحامي زين العابدين بركات، المصدر السابق، ص 415.

³ د. عبدالله طلبة، المصدر السابق، ص 155.

وفي العراق يستمد مجلس الأنضباط العام اختصاصه العقابي من قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991¹، كما يستمد اختصاصه فيما يتعلق بالقرارات الأنضباطية والعقابية، وكل ما يتعلق بالقرارات الخاصة بحقوق الخدمة المدنية للموظفين من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل²

من هذه القرارات: القرارات الخاصة بتضمين الموظف عن خطئه الشخصي الذي يرتب ضرر للدولة³. يتضح من هذا القرار أن الوزير المختص يملك سلطة تضمين الموظف عن الأضرار التي تلحق بالمال العام بسبب إهماله أو مخالفته للقوانين والأنظمة والتعليمات، وللموظف حق الطعن في قرار الوزير أمام المحاكم المدنية والحكم الذي يصدر ابتداء من المحكمة يخضع لطرق الطعن المعتادة⁴.

وقد سبق لديوان التدوين القانوني أن أفتي بأنه إذا دفعت الدولة تعويضاً نتيجة خطأ موظفيها أو مستخدميها فلها حق الرجوع عليهم بمقدار ما دفعته من ضمان⁵.

والفقه الراجح في العراق عدم إعطاء سلطة تضمين الموظف للوزير، ويرى أن يختص بهذا الموضوع القضاء ابتداء وانتهاء. وهو ما نراه أيضاً كونه أقرب الى الواقع والى تحقيق العدالة.

¹ ينظر المادة (25) من القانون.

² بالتحديد المادة (59) من هذا القانون.

³ نص المادة (61) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 (لوزير المختص أن يضمن... الخ).

⁴ د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص 568.

⁵ فتوى ديوان التدوين القانوني رقم 78/2 في 11/10/1961، مجلة الأحكام العدلية، ع 2، ص 1، 1962، ص 64.

فالدكتور عبدالرحمن نورجان الأيوبي¹ يرى: (إن حق الرجوع هذا يتوقف على تحديد مسؤولية الموظف نفسه، فيثبت حيث تثبت مسؤوليته شخصياً وإلا فلا، لأن أعمال الموظف الإدارية تجري على مسؤولية الحكومة لأنصرافها في سبيل الخدمة العامة وتدوير العمل الحكومي، وتطبيق أحكام القوانين الملقى على عاتق الموظفين العموميين، وعليه فلا وجه لتحمل الموظف مسؤولية شخصية عن أعمال وظيفته، ولا حاجة للرجوع عليه بما ضمته الدولة إلا في حالة ثبوت مسؤوليته الشخصية عن خطئه الشخصي بالشروط المذكورة).

ونحن نؤيد التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، فيجب أن لا يتحمل الموظف المسؤولية المالية المترتبة على أخطائه إلا إذا كان الخطأ من قبيل الموظف نفسه أي كون الخطأ شخصياً.

وقد أخذ بهذا المبدأ المشرع المصري عندما وضع: (ولا يسأل العامل مدنياً إلا عن خطئه الشخصي).

ولكن القضاء الإداري في مصر قد أستقر على انه لا توجد قاعدة عامة تضع ضوابط محدودة تفصل بوجه قاطع بين الأخطاء المرفقية التي تسأل عنها جهة الإدارة والأخطاء الشخصية التي يسأل عنه العامل طبقاً للمادة (78) من القانون رقم 47 لسنة 1978، وإنما يتحدد كل نوع من هذه الأخطاء في كل حالة على حدة تبعاً لما يستخلصه القاضي من ظروفها وملاساتها مستهدياً في ذلك بعدد من المعايير، منها: نية الموظف ومبلغ الخطأ من الجسامة والدافع الى ارتكابه².

¹ نقلاً عن: د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص 569.

² د. احمد محمود جمعة، منازعات القضاء التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1985، ص 129.

ويرى الدكتور ابراهيم طه الفياض (رحمه الله): (ان مبادئ العدالة والسياسة الإدارية الجيدة تقضي بعدم مسؤولية العامل مدنياً إلا عن أخطائه الشخصية)¹.

وأضاف يقول: (ان الموظف في العراق لا يتمتع بأي حماية في عدم مسؤوليته عن أخطائه الوظيفية إلا في نطاق ضيق يتعلق بعدم المسؤولية عن تنفيذ الأوامر الرئاسية، ذلك لأن في وسع المصاب (المضرور) أن يقاضي الموظف بمفرده، كما في وسعه أن يقاضيه متضامناً مع الإدارة، كما في وسع الإدارة أن ترجع على الموظف المخطئ بكل ما دفعت عنه من مبلغ التعويض مهما كان سبب الخطأ ووصفه)².

وهذا الرأي يمثل خلاصة فكر منطقي وسليم يتفق مع طبيعة الأشياء ومع العدالة قبل ذلك.

أما الدكتور عبدالقادر الشихلي، فقد ذهب في رأيه الخاص بسلطة تضمين الموظف الى القول بأن: (هذه الاختصاصات الواسعة التي منحها القانون لوزير المالية، وفقدان نظام القضاء الإداري، هما الذين دفعا هذه السلطة للانحراف ومخالفة القانون)³.

ونحن نؤخذ على هذا القول عبارة (فقدان نظام القضاء الإداري) لأنه غير مفقود بل هو موجود لكنه محدود الاختصاصات مما يشل حركته.

أما وضع الموظف العام السوري أمام المسؤولية المدنية فيكون من حيث الأضرار التي سببها الموظف العام للإدارة العامة أو للغير من جراء

¹ د. ابراهيم طه الفياض، ولاية القضاء العراقي في نظر دعاوي المسؤولية الإدارية، مجلة العلوم السياسية والقانونية، (كلية الحقوق - جامعة بغداد)، العدد الأول، حزيران 1976، ص 92-95.

² د. ابراهيم طه الفياض، المصدر السابق، ص 95.

³ د. عبدالقادر الشихلي، المصدر السابق، ص 38.

الخطأ الوظيفي الجسيم، كما أنه يعرض نفسه للتعويض المدني وفقاً للأحكام الواردة في قانون العقوبات الاقتصادي عندما تتجاوز الأضرار التي سببها للإدارة الحد الذي يقرره القانون، كما يعرض نفسه للعقوبات الجزائية الواردة في هذا القانون¹.

ويعرض فوق ذلك نفسه للعقوبات الجزائية المنصوص عليها في قانون العقوبات من حيث ارتكابه لجرائم الرشوة والاختلاس وأستغلال الوظيفة، وأساءة أستعمال السلطة والأخلال بواجبات الوظيفة العامة والحصول على المنفعة الشخصية².

ونحن نؤيد كما سلف رأي الدكتور علي جمعة محارب الذي يدعو المشرع العراقي الى سحب الاختصاص بتضمين الموظف من الوزير المختص وأناطته كلا، أبتداءً وأنتهاءً بالقضاء مهما كان نوعه وذلك لضمان الفصل بين جهتي الإتهام والحكم من جهة وتحقيق مبدأ الحيادة من جهة أخرى³.

ويوم ان يلتزم بمبدأ الحيادة فالنتائج لا شك ستكون محمودة و قيمة من جهة ثالثة.

¹ المواد من 341 الى 367 من قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84 والمؤرخ في 1949/6/22 وتعديلاته. ولزيد من التفاصيل يرجع الى مؤلف: المحامي زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية، مصدر سابق، ص360.

² قانون العقوبات الاقتصادي السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 37 في تاريخ 1966/5/26 وتعديلاته. ولزيد من المعلومات ينظر: المحامي زين العابدين بركات، المصدر السابق، ص360 - 361.

³ د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص570.

الفصل الثاني

التعريف بالموظف الدولي

- ✓ المبحث الاول: تعريف الموظف الدولي.
- ✓ المبحث الثاني: شروط الموظف الدولي.
- ✓ المبحث الثالث: النظام او المركز القانوني للموظف الدولي.
- ✓ المبحث الرابع: حصانات وامتيازات الموظف الدولي.
- ✓ المبحث الخامس: المسؤولية القانونية للموظف الدولي.

التعريف بالموظف الدولي

تمهيد وتقسيم:

أن الأجهزة التي تتكون منها المنظمة الدولية، والتي تتمثل في الأجهزة الرئيسية¹، وما تنشئه هذه الأخيرة من أجهزة فرعية، هذا التكوين يمثل القاعدة العامة في قانون المنظمات الدولية، فإن أي مجموعة من الدول تستطيع - وهي تنشيء منظمة دولية - أن تتبنى أي طريقة أخرى في تكوينها فتزيد أو تقلل من هذه الأجهزة، وأيا كانت القاعدة المتبناة من قبل الدول المؤسسة لمنظمة دولية معينة فإنه لا بد من وجود عنصر بشري لتنفيذ مهام هذه المنظمة، هذا العنصر البشري يتمثل في العاملين والموظفين الذين يعملون لحساب المنظمة الدولية²، وهذا ما يمثل أو يمكن أن يمثل ما يعرف بالموظف الدولي.

وبالنسبة لنا فأننا سنحصر دراستنا بفئة الموظفين الدوليين، دون الخوض بالفئات الأخرى كالمستخدمين والخبراء ومن يعمل بصفة عقد، لذلك سنحاول في هذا الفصل الوقوف على التعريف بالموظف الدولي، من حيث تعريفه وشروطه ومركزه القانوني ومزاياه وحصاناته، من خلال تقسيم الفصل الى خمسة مباحث نبين في الأول تعريف الموظف الدولي ونناقش في الثاني شروط الموظف الدولي، أما المبحث الثالث فسنخصصه للنظام أو المركز القانوني للموظف الدولي الذي قد يشابه الأنظمة الأخرى (كالوظيفة العامة) وقد يختلف عنها مما يجعل للموظف الدولي مركزاً قانونياً خاصاً به،

¹ يقصد بهذه الأجهزة: الأجهزة التي لا تستغنى عنها أية منظمة دولية وهي: (الرئيسي والتنفيذي والإداري). ينظر في تفصيل هذه الأجهزة: د. فخري رشيد مهنا ود. صلاح ياسين الحديثي، المنظمات الدولية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة الموصل، كلية القانون، دار الكتب للطباعة والنشر، سنة طبع بلا، ص 85 - ص 93.

² د. محمد سامي عبد الحميد، ود. محمد السعيد الدقاق، ود. إبراهيم أحمد خليفة، التنظيم الدولي، القسم الثاني، النظرية العامة للمنظمات الدولية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 469.

وفي المبحث الرابع سنوضح حصانات وأمتيازات الموظف الدولي أخيراً وفي المبحث الخامس فأننا سنوضح أحكام المسؤولية القانونية للموظف الدولي وذلك وفق التفصيل والتقسيم الآتي:

المبحث الأول: تعريف الموظف الدولي:

عرفت محكمة العدل الدولية الموظف الدولي بقولها: (هوكل شخص يتقاضى مرتباً وقد لا يتقاضاه، ويعمل بصفة دائمة أو مؤقتة ويكلفه فرع من فروع المنظمة بالقيام بعمل أو بالأشتراك في مباشرة أحد وظائفها)¹.

وبإيجاز فإنه كل شخص تعمل بواسطته المنظمة، كما عرف البعض العامل أو الموظف الدولي بأنه (كل شخص طبيعي مكلف من قبل جهاز من أجهزة المنظمة للعمل لحسابها)².

ويلاحظ على هذه التعريفات للموظف الدولي الملاحظات الآتية:

1- إنها تقتصر على عناصره الجوهرية دون سرد، كما ذهب غالبية الفقه الدولي ومحكمة العدل الدولية.. لعناصر تعد خارجية عنه، ليكون مبسطاً وجامعاً ومانعاً.

فالعناصر الجوهرية للتعريف ينبغي أن تقتصر على الشخص المكلف والجهة الصادرة منها التكليف ولحساب من يعمل هذا الشخص، أما إضافة عناصر أخرى ككون هذا الشخص يعمل على نحو مؤقت أو مستمر، ولكونه يتقاضى أجراً أو يقدم خدماته بدون مقابل لا يضيف شيئاً على التعريف

¹ الفتوى الصادرة في نيسان / أبريل 1949 بخصوص التعويض عن الأضرار الحاصلة بسبب الخدمة في الأمم المتحدة.

² ينظر مثلاً: د. محمد سامي عبد الحميد و آخرون، المصدر السابق، ص 470.

الذي ذكرناه ويعد تزييداً أو إضافة لا لزوم لها¹، فهذا التعريف أذن ينطبق على أي عامل دولي يستوي في ذلك أن يعمل على نحو مؤقت أو مستمر أو يتقاضى أجراً أو يعمل بدون مقابل.

كما أننا نود الإشارة هنا إلى أننا سنستعمل لفظين باعتقادنا هم مترادفين من حيث التسمية إلا وهما (الموظف الدولي و العامل الدولي) ودون التمييز بينهما لأن ما درج عليه الاستعمال من قبل الفقه الدولي قد استقر على ذلك.

2- ويلاحظ على هذا التعريف (تعريف محكمة العدل الدولية) أنه يتسم بالعمومية، فكما نرى أنه ينطبق على كل عامل دولي سواء كان يعمل على نحو مؤقت أم مستمر، لذلك يحرص الفقه الدولي على تمييز طائفة من العاملين الدوليين الذين يشغلون وظائف تتسم بالدوام والاستمرار ويخضعون لنظام قانوني خاص تضعه المنظمة ويطلق عليهم وصف الموظفين الدوليين². وهذه الفئة كما ذكرنا هي موضوع دراستنا.

وعليه يمكن أن يعرف الموظف الدولي أيضاً (بأنه كل شخص طبيعي مكلف من قبل جهاز من أجهزة المنظمة للعمل باستمرار لحسابها، خاضعاً في ذلك للنظام القانوني الخاص الذي تضعه المنظمة).

3- ويلاحظ على نفس التعريف الذي سجلناه للعامل الدولي، أنه يشتمل على الفارق الرئيسي الذي يميز هذا الأخير عن ممثلي أو مندوبي الدول

¹ وإن كان بعض الفقه الدولي يستخدم التأقيت والاستمرار للتمييز بين الموظف الدولي والمستخدم الدولي. ومن هؤلاء: د. مفيد محمود شهاب، المنظمات الدولية، طبعة 2، القاهرة، 1974، ص 156، وكذلك د. محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية - الكتاب الأول، ط 2، مكان نشر بلا، 1972، ص 99.

² د. محمد طلعت الغنيمي، الوجيز في التنظيم الدولي، الإسكندرية، 1977، ص 133.

الأعضاء في أجهزة المنظمة الدولية، هذا الفارق يتمثل في أن العامل الدولي يعمل لحساب المنظمة الدولية، لذلك فإنه من الطبيعي أن آثار تصرفاته تنصرف مباشرة إلى المنظمة، في حين أن ممثلي الدول الأعضاء يعملون لحساب دولهم، بعبارة أخرى فإنه آثار تصرفاتهم تنصرف مباشرة إلى دولهم.

فهؤلاء يتم اختيارهم عن طريق دولهم، ومن ثم يقومون بتنفيذ تعليمات دولهم، وتبعاً لذلك يسألون أمام هذه الأخيرة عن كل ما يصدر عنهم من تصرفات.

أما العامل الدولي يتم تعيينه من قبل المنظمة، وعليه تكون تبعيته لهذه الأخيرة، ويسأل أمامها عن كل تصرفاته.

ويترتب على ذلك أنه يجب على الموظف الدولي أن يكون مستقلاً عن دولة جنسيته أثناء تأدية وظيفته فلا يجوز له أن يتلقى أي تعليمات منها، كما عليه أن يتسم بالحياد بين الدول أعضاء المنظمة، ويخضع هذا العامل الدولي أثناء حياته الوظيفية للمبادئ العامة لقانون المنظمات الدولية¹.

فالمقصود أذن بالعامل الدولي، أو العامل في المنظمة الدولية (هو كل شخص طبيعي تمارس المنظمة الاختصاصات المنوطة بها من خلال عمله لحسابها وفقاً لتعليمات أجهزتها المختصة، سواء أعطته أجراً على نشاطه أو تبرع لها بهذا النشاط، وبصرف النظر عن توقيت أو استمرار مهمته).

¹د. محمد سامي عبد الحميد وآخرون، المصدر السابق، ص 471. وتجدر الإشارة هنا أنه لا يوجد قانون اسمه (قانون المنظمات الدولية) فيه مواد تتعلق بالمنظمات الدولية حاله حال قوانين فرع أو قسم من القانون الخاص، وإنما المقصود بذلك هو مجموعة المعاهدات والاتفاقيات والنصوص المتفرقة ومواثيق المنظمات الدولية واللوائح والأنظمة الداخلية لها وما درج عليه العمل الدولي (العرف الدولي) وممارسات الدول فيما يتعلق بالمنظمات الدولية، مما يمكن معه أن نطلق مجازاً تسمية (قانون المنظمات الدولية).

وهذا لا يترك مجالاً للخلط بين العامل الدولي بالمعنى المتقدم وبين ممثلي الدول الأعضاء لدى أجهزة المنظمة، فبينما تكون وظيفة ممثلي الدول محصورة في الأسهم في إتخاذ المنظمة لقراراتها من خلال تمثيلهم لدولهم في أجهزة المنظمة المختلفة متقيدون في ذلك بتعليمات حكوماتهم المختصة وحدها بتعيينهم ومساءلتهم عن كل ما يصدر عنهم من تصرفات.

فأن مهمة العاملين في المنظمة تبدأ بعد صدور القرارات من أجهزة المنظمة المختصة نتيجة تصويت ممثلي الدول الأعضاء كل في حدود تعليمات دولته المعينين من قبلها والمقيدين بسياستها، والمسؤولين أمامها في آدائهم لمهامهم.

وتنحصر مهمة هؤلاء العاملين أساساً في القيام على تنفيذ هذه القرارات المنسوبة بعد صدورها الى المنظمة المختصة وحدها بتعيينهم وحمايتهم ومحاسبتهم على كل ما يصدر عنهم من تصرفات أو ما يرتكبونه من اخطاء، هذا يعني أن آثار تصرفات ممثلي الدول لدى المنظمة تنصرف الى حكوماتهم التي تلتزم بتصرفاتهم وتسأل عنها، على العكس من ذلك تنصرف آثار تصرفات الموظف الدولي الى المنظمة الدولية التي يعمل بها، ألا أن ذلك لا يمنع أن تنصرف آثار تصرفات ممثلي الدول الى المنظمة نفسها وذلك في حالة اشتراكهم في التصويت على قرارات تصدرها المنظمة... وتتولى المنظمة الدولية تعيين الموظفين الذين يعملون فيها.. فيسألون أمام المنظمة الدولية والموظفون الدوليون يتمتعون بحصاناتهم بصفة مطلقة وبغض النظر عن جنسيتهم¹.

¹د. محمد سامي عبد الحميد وآخرون، التنظيم الدولي، القسم الأول، الجماعة الدولية، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2004، ص 299-300.

هذا ومن التعاريف الأخرى التي يمكن تسجيلها للموظف الدولي تعريفه بأنه: (كل من يعمل في خدمة إحدى المنظمات الدولية لأداء وظيفة دائمة، خاضعاً في كل ما يتعلق بعلاقاته بها للنظام القانوني المفصل الذي تضعه المنظمة لتنظيم مركزه ومركز زملائه، لا لقانون وطني معين)، وواضح من هذا التعريف أنه لا بد لأعتبار العامل في خدمة إحدى المنظمات الدولية موظفاً دولياً بالمعنى الصحيح والذي نقصده بدراستنا.

أن يتوفر في شأنه أمرين تضمنها التعريف كعنصرين أساسيين تقوم عليهما فكرة الموظف الدولي في جوهرها، فأما العنصر الأول: فعنصر زمني ينحصر في كون الوظيفة التي يشغلها الموظف الدولي وظيفة دائمة ومستمرة، أو بعبارة أخرى، في كون مهمته في خدمة المنظمة مهمة دائمة ومستمرة، وليست بالعارضة أو المؤقتة.

وأما العنصر الثاني:- فعنصر قانوني ينحصر في خضوع الموظف في علاقته بالمنظمة للنظام القانوني التي تضعه هي لتنظيم هذه العلاقة والعلاقات المماثلة لها، لا للنظام القانوني الخاص بدولة معينة سواء كانت دولة جنسية الموظف أم الدولة التي يقع في إقليمها مقر المنظمة¹.

كذلك يطلق وصف الموظف الدولي على طائفة من المستخدمين الدوليين الذين يشغلون وظائف تتسم بالدوام والاستمرار، ويتمتعون بنظام قانوني خاص لتنظيم علاقاتهم بالمنظمة وبيان التزاماتهم نحوها، وحقوقهم قبلها كما عرف الموظف الدولي بأنه: (كل من تكلفه المنظمة الدولية بالتفرغ على وجه الاستمرار للقيام بعمل من أعمالها تحت إشراف أجهزتها المختصة، وطبقاً للقواعد الواردة في ميثاقها ولوائحها).

¹د. محمد سامي عبد الحميد وآخرون، التنظيم الدولي، مصدر سابق، ص 302 - 303.

ويجب على الموظف الدولي أثناء قيامه بعمله ألا يخضع لتأثير أي سلطة خارجية، فليس له أن يطلب أو يتلقى في تأدية واجبه تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجية عن المنظمة.

وعليه أن يمتنع عن القيام بأي عمل قد يسيء إلى مركزه بوصفه موظفاً دولياً مسؤولاً أمام المنظمة وحدها، وتضفي المنظمة على الموظف الدولي حمايتها الوظيفية بالنسبة للأضرار التي تصيبه أثناء قيامه بأعماله¹ المتعلقة بالمنظمة الدولية.

من كل ما تقدم من تعريفات ومن خلال تجميع الأركان الأساسية للموظف الدولي والتي على أساسها تقوم وبدونها لا تقوم الوظيفة الدولية يمكننا تعريفه بأنه: (كل شخص طبيعي يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة في خدمة المنظمة الدولية ويعمل وفق نظام قانوني خاص تضعه المنظمة الدولية لهذا الغرض).

المبحث الثاني : شروط الموظف الدولي

لابد للموظف الدولي من شروط أو عناصر تميزه عن غيره وتسمة بصفة الوظيفة الدولية، وعليه يمكن القول بصفة عامة انه يلزم توافر العناصر أو الشروط الآتية في الموظف الدولي وهي في أغلبها مستمدة من تعريف الموظف الدولي:

1- وجود ميثاق جماعي يقيم هيئات إدارية دائمة أو مؤقتة، ينص على تعيين الموظفين، كما يوضح طريقة تعيينهم وأختصاصاتهم وكيفية مباشرتهم لوظائفهم.

¹ د. صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001 - 2002، ص 270-271.

وهذا الشرط يعد أساساً لقيام المنظمة الدولية نفسها ومن ثم الوظيفة الدولية ومن يقوم بها إلا وهو الموظف الدولي، أي ان ما يشترط في الكل (المنظمة الدولية) يشترط في الجزء (الوظيفة الدولية).

2- أن يؤدي الموظف العمل خدمة لمنظمة دولية، أو فرع من فروعها، فلا يعد موظفاً دولياً من يؤدي عمله خدمة لدولة معينة أو مؤسسة دولية لا ينطبق عليها وصف المنظمة الدولية، وإنما يمكن اعتباره موظفاً عاماً داخلياً وما الى ذلك.

3- أن يعمل الموظف الدولي للمصلحة الجماعية المشتركة وأن يمتد نشاطه ليشمل مصالح تتصل بأقليم كل الدول الأعضاء المتطوعين تحت لواء المنظمة الدولية، هذه المصلحة التي قامت على أساسها المنظمة الدولية لتحقيقها والوصول إليها.

4- أن يؤدي الموظف عمله تحت إشراف أجهزة المنظمة الدولية ووفق أحكام ميثاقها ولوائحها وتعليمات وأوامر من رؤسائه فيها وحدهم، ومن ثم لا يعد موظفاً دولياً من يخضع في أدائه لوظيفته لقوانين الدولة التي ينتمي إليها أو تعليماتها، وتتضمن موثائق المنظمات الدولية على الصفة الدولية لموظفيها، وعلى تعهد الدول الأعضاء بإحترامها وعلى مسؤوليته أمامها وحدها، وهذا ما يعطي قدسية وعلو شأن للوظيفة الدولية والموظف الدولي.

وهو ما يؤدي الى استقلال الموظف الدولي أمام الدولة التي يتمتع بجنسيتها وأمام الدول الأخرى¹.

¹ ينص ميثاق الأمم المتحدة في المادة 100 / 1 - على انه (ليس للأمم المتحدة ولا للموظفين أن يطلبوا أو أن يتلقوا في تادية واجباتهم تعليمات أية حكومة أو من أي سلطة خارجة عن الهيئة، وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأي عمل قد يسيء الى مركزهم بوصفهم موظفين دوليين مسؤولين أمام الهيئة وحدها).

كما أكد ميثاق الأمم المتحدة على أن يتعهد كل عضو في (الأمم المتحدة) بأحترام الصفة الدولية البحت لمسؤوليات الأمين العام والموظفين وبألا يسعى الى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسؤولياتهم¹.

5- أن يحدد النظام القانوني للموظف الدولي صفته الدولية: وهذا ما يميز الموظف الدولي عن طوائف أخرى من الأشخاص الذين يعملون في خدمة المنظمة الدولية أو المرفق الدولي، دون أن يشغلوا وظيفة دولية تتصف بالثبات والاستمرار، ودون أن يخضعوا في تعيينهم وفي تحديد اختصاصهم ونظامهم القانوني لأحكام اتفاقية دولية.

ومثال ذلك: الموظفين التابعين لدولة تقوم بالوصاية على إقليم معين².

أمثلة على شروط الموظف الدولي

أولاً / مثال على شروط الموظف الدولي في منظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم (اليونسكو).

يتم تعيين الموظفين، بواسطة المدير العام، ويراعي في اختيارهم:

- 1- تغطية أوسع نطاق جغرافي ممكن.
- 2- وأن تتوافر فيهم أعلى صفات النزاهة والكفاية والمقدرة الفنية.
- 3- لا يجوز للموظفين أثناء تأدية واجباتهم طلب أو تلقي تعليمات من أية حكومة أو أية سلطة خارجية عن المنظمة.
- 4- وعليهم ألا يقوموا بأي عمل من شأنه أن يمس وضعهم كموظفين دوليين، كأن يظهر في حالة سكر بين أو يسكر في محل عام.

¹ ينظر نص المادة 100/2 من الميثاق.

² د. صلاح الدين عامر، المصدر السابق، ص 271-272.

5- وتتعهد جميع الدول الأعضاء باحترام الطابع الدولي الذي تتسم به
أوضاع المدير العام والموظفين، وبألا تحاول التأثير عليهم أثناء تأديتهم
لمهامهم¹.

ثانياً / شروط قضاة محكمة العدل الدولية: التي وردت في المادة - 2 - تنظيم
المحكمة، من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية:

تتكون هيئة المحكمة من قضاة مستقلين ينتخبون من الأشخاص:

أ- ذوي الصفات الخلقية العالية.

ب- الحائزين في بلادهم للمؤهلات المطلوبة للتعين في أرفع المناصب
القضائية.

ج- أو من المشرعين المشهود لهم بالكفاية في القانون الدولي².

يمكن القول هنا ان هذه الأمثلة تعد أو تبين شروطاً خاصة للوظيفة
الدولية والموظف الدولي تستلزم بعض المنظمات الدولية توافرها إضافة الى
الشروط العامة للموظف الدولي وقبل ذلك للوظيفة الدولية.

¹د. أحمد أبو الوفا، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة،
1419.

هجري - 1998 م، ص 458. وكذلك ينظر المادة 101 ف 3 - من ميثاق الأمم المتحدة التي تنص على
(ينبغي في استخدام الموظفين وفي تحديد شروط خدمتهم أن يراعى في المكان الأول ضرورة الحصول على
أعلى مستوى من المقدرة والكفاية والتزاهة كما أنه من المهم أن يراعى في اختيارهم أكبر ما يستطيع من
معاني التوزيع الجغرافي).

²د. علي صادق أبو الهيف، دراسة متعمقة في القانون الدولي العام، جامعة العلاقات الدولية، الأردن،
من كتب برنامج التعليم المفتوح، سنة الطبع بلا، ص 837.

المبحث الثالث: النظام أو المركز القانوني للموظف الدولي

أن الموظف الدولي يخضع الى نظام قانوني خاص، أما بالنسبة للعامل الدولي فقد ذكرنا الى انه لا يتمتع بنظام قانوني خاص وإنما يخضع للمبادئ العامة في قانون المنظمات الدولية، وعليه يتضمن ميثاق كل منظمة نصوصاً تنظم المركز القانوني للموظف الدولي والعامل الدولي في خدمة المنظمة، ومن ثم يمكن القول بأن ميثاق كل منظمة يقيم نظاماً قانونياً لموظفي المنظمة وهو ما يؤدي الى التسليم بتعدد الأنظمة القانونية للموظف الدولي بتعدد المنظمات الدولية وبتعدد موائدها قبل ذلك وعلى ضوء ما تقدم يتضح لنا بأنه يساهم عدد من الموظفين الدوليين في التعبير عن إرادة المنظمة من خلال ما يقومون به من الأنشطة والأعمال المنوطة بالمنظمة الدولية، فهي تستعين بالموظفين الدوليين لإنجاز المهام الفنية والإدارية المنوطة بها، والتي عن طريقها تتحقق أهداف المنظمة، ولقد تصدت محكمة العدل الدولية لتحديد مدلول الموظف الدولي فعرفته وقالت بأنه كل موظف بأجر وبدون أجر يعمل بصفة دائمة أم لا ويعين بواسطة أحد أجهزة المنظمة لممارسة أو للمساعدة في ممارسة إحدى الوظائف المنوطة بالمنظمة، أو أنه كل شخص تتصرف المنظمة بواسطته¹.

وبهذا فإننا نخلص الى أن للوظيفة الدولية نظام قانوني يتضمن مجموعة القواعد والأحكام التي تنظم عملية التعيين والترقية فضلاً عن حقوقهم وواجباتهم، وكذلك لحقهم وفقاً لقواعد المنظمة في اللجوء الى القضاء الإداري الدولي للتظلم من القرارات الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية المختلفة، وهذا النظام يتسم بمجموعة من الخصائص والسمات تميزه

¹ لمزيد من التفاصيل ينظر الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية أيضاً الصادر في 11 أبريل 1949 بشأن تعويض موظفي الأمم المتحدة عما يلحق بهم من أضرار أثناء تأدية أعمالهم الرسمية او بسببها.

عن أي نظام قانوني آخر وهنا سنوضح أهم هذه الخصائص والسمات كالآتي:

- 1- أن تعيين الموظفين الدوليين يكون وفقاً لضوابط ومعايير معينة وحسب مؤهلات علمية وفنية وخلقية، فجميع لوائح العمل الدولية داخل المنظمات الدولية تشترط فيمن يعين في الوظيفة الدولية الحصول على أعلى الدرجات علمية في بلده (قاصر على الوظائف العليا فقط كوظيفة الأمين العام ومساعديه)، كما أنها تشترط فيه ان يكون حائزاً على أعلى المقومات الخلقية العالية في بلده بأن يكون ممن يشهد لهم بحسن السيرة والسمعة والسلوك (كقضاة محكمة العدل الدولية مثلاً)، ويتم التعيين بمراعاة قواعد التوزيع الجغرافي العادل وتمثيل المجتمع المدني في العالم.
- 2- أنه نظام يأخذ شكل الهرم الإداري، فعلى القمة يأتي الأمناء العامون ومساعدوهم ورؤساء المنظمات الدولية والأجهزة الدولية الأخرى، أما قاعدة الموظفين الإداريين الأخرى فهي عبارة عن جميع الموظفين أوالمستخدمين التابعين للمنظمة، وتتسم رابطة العمل فيه بأنها تكون على أساس الولاء للوظيفة والخضوع لرؤسائهم المباشرين.
- 3- أنه نظام يقرر لحقوق الموظف الدولي وواجباته أحكاماً خاصة تحدد الحقوق المقررة للموظف الدولي قبل المنظمة الدولية التي يعمل فيها، فضلاً عن بيانها للالتزامات أو الواجبات الملقاة على عاتقه والتي تملئها عليه وظيفته التي يعمل فيها.
- 4- - يتضمن النظام القانوني للموظفين الدوليين على القواعد التي تنظم العمل داخل المنظمات والأجهزة الدولية المختلفة وتتمثل بالمواثيق والاتفاقات الدولية ولوائح العمل الدولي داخل المنظمة والاتفاقات الدولية العامة والخاصة.

5- أنه نظام يتضمن حماية خاصة للموظفين التابعين للمنظمة، لمن يحتكمون لقواعده وأحكامه، وتظهر هذه الحماية في العديد من الحصانات والإمميزات المختلفة التي أقرت بها للموظف الدولي لتمكينه من أداء عمله المنوط به على وجه من الحيطة والنزاهة والاستقلال حتى في مواجهة دولته التي ينتمي إليها بجنسيته.

6- - أنه نظام يمكن الموظف الدولي من القيام بأفعال يقوم بها بإسم ولحساب المنظمة التي يعمل فيها ولها تنصرف آثار التصرفات التي يقوم بها هذا الموظف بخلاف غيره، فأثر تصرف الشخص اياً كانت وظيفته ودرجتها ينصرف الى جهة عمله ما لم يكن هذا العمل مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بوظيفته التي يعمل بها وان متطلبات الوظيفة هي التي جعلته يتصرف على هذا النحو¹.

7- أنه نظام وضع من القواعد الكفيلة بتنظيم وحماية حق الموظف الدولي في اللجوء الى القضاء الدولي لإنصافه من تعسف وجور الإدارة، وذلك بالتظلم من جميع القرارات الإدارية التي تصدرها السلطات الإدارية المختلفة.

8- وضع هذا النظام قواعد وأحكام خاصة لإمكانية المساءلة القانونية للموظف الدولي المخالف أو المقترف للعمل غير المشروع.

9- - أنه نظام حدد السلطات المختصة بتأديب الموظف الدولي وبين العقوبات أو الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف الدولي.

ومع ذلك فإن من المستطاع أستخلاص بعض المبادئ العامة المشتركة من تلك المواثيق المتعددة، والنظر اليها بوصفها المبادئ العامة التي تحكم

¹ ينظر: د. رجب عبدالمنعم متولي، الموظف الدولي في بيئته المهنية ودوره في حل المنازعات الدولية بالوسائل السلمية، الطبعة الأولى، دار نشر بلا، 2001-2002، ص 28.

وتنظم المركز القانوني للموظف الدولي، وهو ما نحاول الوقوف عنده في التفصيل والتقسيم الآتي:

أولاً:- تعيين الموظف الدولي:

يمكن أن يشتمل الميثاق المنشئ للمنظمة على الطريقة التي يعين بها الموظف الدولي ومتطلبات هذا التعيين، ولكن الغالب أن يكتفى بالنص على القواعد العامة في هذا الشأن تاركاً وضع التنفيذ لما تبتناه أجهزة المنظمة من لوائح وما تصدره من قرارات. وهذا ما فعله ميثاق الأمم المتحدة¹.

والقاعدة العامة في تعيين الموظفين الدوليين تتمثل في اشتراط مستوى عالٍ من الكفاءة وأن يراعى في تعيينهم مبدأ التوزيع الجغرافي العادل سواء تم التعيين على أساس المؤهلات الحاصل عليها الشخص المرشح للوظيفة أم تم تبعاً لنظام المسابقة.

وشرط الكفاءة ليس بغريب وإنما متعارف عليه حتى بالنسبة لمن يتقدمون لشغل الوظائف الإدارية في داخل الدولة، لذلك فمن باب أولى ان تشترط الكفاءة للوظيفة الدولية لأهميتها ودقتها وممارسة نشاطها على إقليم أكثر من دولة.

- فغالبية القوانين الوطنية في الدول تتطلب هذا الشرط وتبعاً لذلك -
- ومن باب أولى - أن المتقدم لشغل وظيفة دولية في إحدى المنظمات الدولية -

¹ ينظر مثلاً: المادة 97 التي تنص على: يكون للهيئة أمانة أميناً عاماً ومن تحتاجهم الهيئة من الموظفين، وتعين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمن، والأمين العام هو الموظف الإداري الأكبر في الهيئة. وكذلك المادة 101 من ميثاق الأمم المتحدة التي تم الإشارة إليها سابقاً.

خاصة بعد التطور الذي لحق بالأنشطة التي تقوم على تنفيذها يجب أن يستوفي هذا الشرط مسبقاً.

وأما عن شرط مراعاة التوزيع الجغرافي العادل فتقتضيه وتنص عليه غالبية موثائق المنظمات الدولية.

ومضمون هذا المبدأ هو أن توزع الوظائف الإدارية في المنظمة على كل الدول الأعضاء فيها حتى لا تستأثر دولة أو أكثر بمعظم هذه الوظائف تجنباً لأي تأثير على أداء المنظمة وممارستها لنشاطها الذي قامت على أساسه من خلال السيطرة على قرارات وأنشطة المنظمة الدولية.

ولنا من ميثاق الأمم المتحدة خير دليل على هذين الشرطين، فقد نص على أنه (ينبغي في استخدام الموظفين وفي تحديد شروط خدمتهم أن يراعى في المكان الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والنزاهة، كما أنه من المهم أن يراعى في اختيارهم أكبر ما يستطاع من معاني التوزيع الجغرافي)¹.

ومن الجدير بالذكر أن المنظمات الدولية تتمتع بحرية واستقلال كبيرين في اختيار وتعيين موظفيها، ألا أن الممارسات العملية تثبت أن الدول الأعضاء - خاصة الكبرى منها أو ذات الثقل - في المنظمة تحاول دائماً التدخل في تعيين الموظفين الدوليين خاصة الأمين العام لها².

وبالرغم من اختلاف النظم القانونية للموظفين الدوليين - في تفصيلاتها - اختلافاً قد يكون كبيراً، إلا أنها تتشابه عادة إلى حد بعيد في قواعدها الأساسية المتعلقة بالتعيين والترقية وما إلى ذلك، ولا تخرج هذه

¹ المادة 101/3 من ميثاق الأمم المتحدة.

² د. مفيد محمود شهاب، المصدر السابق، ص 153 وما بعدها.

القواعد - في جوهرها - عن مثيلاتها في القانون الإداري المقارن فيما يتعلق بالموظف العام والوظيفة العامة.

ففيما يتعلق بالتعيين مثلاً يتم تعيين الموظفين الدوليين عادة عن طريق مسابقات مفتوحة لمواطني كافة الدول الأعضاء أو بأشترط مؤهلات دراسية أو علمية معينة.

مع مراعاة الحصول - في جميع الأحوال - على أعلى مستوى ممكن من القدرة والكفاية.

ويمكن القول - بصفة عامة - بأن اختيار المنظمة الدولية لموظفيها يحكمه في العادة اعتبارين أساسيين هما من ناحية - محاولة الحصول على أحسن الكفايات المتاحة، ومن ناحية أخرى - محاولة إيجاد نوع من التوازن - داخل الجهاز الإداري للمنظمة - بين مواطني الدول المختلفة الأعضاء في المنظمة الدولية.

هذا وقد تلجأ المنظمة الدولية - في بعض الأحيان - إلى الدول الأعضاء فيها طالبة إليها ترشيح من ترى فيه الصلاحية للعمل فيها من مواطنيها ولا يمس هذا الترشيح من حيث المبدأ، حرية المنظمة في تعيين من تشاء واعتباره، متى تم تعيينه، معيناً من قبل المنظمة، خاضعاً لها وحدها، ولو تم تعيينه بناء على ترشيح من دولته ومن الملاحظ - عملاً - أن الدول الأعضاء قد تلجأ - في بعض الأحوال إلى استخدام نفوذها للضغط على الأمين العام للمنظمة لتعيين من ترشحهم من رعاياها ولأستبعاد من لا ترضى عنهم من هؤلاء الرعايا بسبب معتقداتهم السياسية أو الدينية المتعارضة ومعتقدات حكومة الدولة التابعين لها بجنسيتهم¹.

¹د. محمد سامي عبد الحميد و آخرون، التنظيم الدولي، القسم الأول، مصدر سابق، ص 305.

وإذا كانت مشروعية الضغط على الأمين العام أو المدير العام ليعين أو لكي لا يعين أمراً محل نظر لتعارضه - رغم كونه في العمل مألوفاً - مع مبدأ حرية المنظمة في اختيار من ثبت لديها صلاحيته للعمل في خدمتها دون ما تدخل من جانب الدول الأعضاء، فإن فصل الموظف، بناء على طلب الدولة التي ينتمي إليها بجنسيته وبسبب معتقداته السياسية أو الدينية التي لا ترضاهها حكومة هذه الدولة، أمراً غير مشروع قطعاً ما لم تؤثر هذه المعتقدات في أسلوب قيام الموظف الدولي بواجبات وظيفته على نحو يتعارض مع واجب الولاء للمنظمة وحدها والالتزام بالحياد في العلاقة مع الدول الأعضاء فيها¹.

هذا وإذا كان الضغط على المدير العام بهذه الصورة أو تلك - أمراً غير مشروع أو محل نظر فيما يتعلق بمشروعيته، فللدول الأعضاء وسائلها المشروعة للتأثير في تعيين الأمين العام أو المدير العام نفسه.

اذ لا يتم تعيينه - عادة - إلا بأجماع الدول الأعضاء في المنظمة أو بتوافر أغلبية موصوفة، ولا يعد ما يجري بين أعضاء المنظمة في هذه الحالة من مساومات وضغوط متبادلة بالأمر غير المشروع، نظراً لما تتصف به وظيفة المدير العام في معظم المنظمات الدولية من طابع مزدوج لا يقل جانبه السياسي أهمية عن الجانب الإداري البحث².

ان المنظمة الدولية هي التي تقوم بتعيين موظفيها وتقوم المنظمة أيضاً بوضع لوائح خاصة بشروط تعيينهم وخدمتهم، ولا يشترط لتعيين الموظف الدولي الحصول على موافقة دولته غير ان الدول تضغط على المنظمات

¹ د. محمد سامي عبد الحميد وآخرون، المصدر السابق، ص 306.

² د. محمد سامي عبد الحميد وآخرون، المصدر السابق، ص 307.

الدولية لتمنع تعيين رعاياها بدون الحصول على موافقتها، وتلجأ الدول عادة الى اصدار التشريعات الوطنية اللازمة التي تمنع رعاياها من العمل في خدمة المنظمات الدولية دون الحصول على موافقتها المسبقة.

والموافقة لها جانبين: سلبى يتمثل في تعسف الدولة أحياناً في منع بعض الأشخاص من العمل في المنظمات الدولية وأيجابى يتمثل في حق الدولة في الرجوع لها لما قدمته من خدمة للمواطن.

كما قد تقوم الدول بالضغط الشخصي على رؤساء الإدارات الدولية لكي يخضعوا لتوجيهاتها ونصائحها فيما يتعلق بتعيين رعاياها في الإدارات الدولية، ومثال ذلك ما قامت به الولايات المتحدة الأمريكية في سنة 1952-1953 لاستبعاد رعاياها الشيوعيين من وظائف الأمم المتحدة¹.

وغالبية - أن لم نقل كل - موظفي المنظمات الدولية يخضعون لرئاسة الأمين العام، و أن كانت هناك طائفة منهم تمارس عملها باستقلال وحرية ويظهر ذلك في العمليات التي تتطلب خبرة فنية من نوع خاص مثل الذين يمارسون الوظائف القضائية كقضاة محكمة العدل الدولية، ويوجد نوع خاص يتمتع بالاستقلال التام في ممارسته لأعماله ولكنه يخضع للمسؤولية السياسية اللاحقة أمام فروع المنظمات، فوسيط الأمم المتحدة في فلسطين (الكونت برنادوت) كانت له حرية تامة في التصرف يقيدتها خضوعه للمسؤولية السياسية أمام الجمعية العامة، هذا ويلاحظ ان النظم الادارية للمنظمات الدولية قد تطورت تطوراً كبيراً جعلها شبيهة بالإدارات الوطنية الداخلية.

¹ د. محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولي العام، القاهرة، 1967، ص 79.

وقد يتحدد المركز القانوني للموظف الدولي في المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية (مثل الأمين العام للأمم المتحدة والأمين العام لجامعة الدول العربية) وقد يتحدد في عقد تبرمه المنظمة وفقاً للوائح التي وضعتها المنظمة لتنظيم أوضاع وشروط العمل فيها.

وقد اختلف الفقه حول تكييف طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالمنظمة:

1- فذهب فريق الى تصوير هذه العلاقة على انها (علاقة تعاقدية) على أساس أن تلك العلاقة تركز على عقد العمل المبرم بين الموظف الدولي من جهة وبين المنظمة من جهة أخرى، ومن ثم فإن مبدأ العقد شريعة المتعاقدين يحكم تلك العلاقة فيما يتصل بشروط صحتها وما ترتبه من الحقوق والالتزامات المتبادلة.

2- وثمة رأي آخر يصف تلك العلاقة بأنها (علاقة تنظيمية) ويجري المقارنة بينها وبين وضع الموظف العام قبل جهة الادارة في الأنظمة القانونية الداخلية، ومؤدى هذا الرأي أن يكون الموظف الدولي خاضعاً الى جانب من الأحكام التي ترد في عقد العمل، ولكل ما تصدره المنظمة من أحكام أضافة الى ميثاق المنظمة ولوائحها وقراراتها الإدارية التي تصدر وفقاً لمتطلبات ظروف العمل في المنظمة الدولية.

3- ويرى الرأي الغالب في الفقه الأخذ بمحل وسط بين الاتجاهين السابقين، مؤداه القول بأن علاقة الموظف بالمنظمة (علاقة تنظيمية وتعاقدية) يكون الموظف الدولي في ظلها خاضعاً بموجب العقد الذي أبرمه مع المنظمة لنظام قانوني قابل للتغيير طبقاً لأوضاع المنظمة واحتياجاتها، وينطوي على احترام الحقوق المكتسبة للموظف الدولي¹.

¹ د. صلاح الدين عامر، المصدر السابق، ص 273.

ونحن نؤيد الرأي الأخير وذلك بسبب الطبيعة الخاصة للوظيفة الدولية التي تجعل الموظف الدولي يجمع في خضوعه بين العقد الذي يبرمه مع المنظمة وللنظام القانوني الخاص بموجب ميثاق المنظمة الدولية.

ثانياً: الاستقلال عن الدولة صاحبة الجنسية:

فلا يجوز للموظف الدولي تلقي أية تعليمات أو توجيهات من حكومة الدولة التي ينتمي إليها بجنسيته مراعاة لمصالحها الاجتماعية أو السياسية أو الاقتصادية أو الأدبية بأي وجه من الوجوه، وإنما يلتزم - من قبل المنظمة - بأداء مهمته في استقلال كامل عن دولة الجنسية.

ولا يعني هذا الالتزام انقطاع الصلة بين الموظف الدولي وبين جنسيته، فالصلة موجودة وقائمة حتى خلال الفترة التي يكرس فيها الموظف نشاطه لخدمة المنظمة، ولكن الصلة تقوم في الحدود غير المخلة بولاء الموظف للمنظمة، وحياده ازاء كافة أعضائها، والتزامه بتعليماتها وحدها كما يتلقاها من أجهزة المنظمة المختصة مباشرة أو بطريق غير مباشر نقلاً عن العاملين الآخرين إلا على مرتبة داخل إطار المنظمة.

ثالثاً: الحياد بين الدول الأعضاء في المنظمة:

فلا يجوز للموظف الدولي تفضيل إحدى الدول على الأخرى أو التمييز بينهما في المعاملة، بل يلتزم بمراعاة الحياد الدقيق والكامل بين كافة الدول الأعضاء في المنظمة، ومعاملتها جميعاً على قدم المساواة.

لذلك فعندما يقوم الموظف الدولي بعمله وممارسة نشاط المنظمة عليه أن لا ينحاز لدولة على حساب وصالح دولة أخرى، حتى لو كانت دولة الجنسية.

رابعاً: الولاء للمنظمة:

فيلتزم الموظف الدولي بخدمة المنظمة وفقاً لما يصدر له من تعليمات من أجهزتها المختصة أو من رؤوسائه من الموظفين الآخرين، ويلتزم كذلك بتغليب مصلحتها على المصالح الفردية لسائر الدول بما في ذلك دولة جنسيته التي يحملها.

هذا ويلاحظ أن العاملين في المنظمة على اختلاف طوائفهم، وفئاتهم، ونظمهم القانونية الخاصة، يخضعون عادة لرئيس إداري واحد يسمى بالأمين العام أو المدير العام ويختص كقاعدة عامة - بتعيينهم وبتوجيه نشاطهم.

وفقاً لقرارات الأجهزة المختصة، فضلاً عما يمنحه له النظام القانوني للمنظمة من اختصاصات أخرى متباينة¹. فمقتضى الولاء أن يقوم الموظف الدولي بالعمل وفقاً لتعليمات المنظمة الدولية وتحت إشرافها.

خامساً: حقوق الموظف الدولي:

من المنطقي أن يتمتع الموظف الدولي بمجموعة من الحقوق مقابل تقديم خدمته في المنظمة، وكقاعدة عامة يتضمن النظام القانوني الخاص بالموظفين في المنظمة بياناً لهذه الحقوق وهي لا تختلف كثيراً عما هو متعارف عليه في الأنظمة الوطنية، فالموظف الدولي يحصل على أجر مقابل عمله في المنظمة بالإضافة لما يتقاضاه من بدلات ومكافآت مقابل التنقل والبعد عن الوطن، وله الحق كذلك في الحصول على معاش بعد نهاية الخدمة والاستفادة من نظام الاجازات المعتمد من المنظمة وغيرها من الحقوق المقررة في هذا الشأن².

¹ د. محمد سامي عبد الحميد وآخرون، المصدر السابق، ص 304-305.

² ينظر: د. محمد سامي عبد الحميد، المصدر السابق، ص 475.

وأن من أهم هذه الحقوق التي تترتب نتيجة أداء الموظفين الدوليين لأعمالهم هي:

أ- عدم المساس بصفاتهم الدولية أو محاولة التأثير عليهم بأي شكل من الأشكال، فقد جاء في ميثاق الأمم المتحدة (يتعهد كل عضو في الأمم المتحدة باحترام الصفة الدولية البحت لمسؤوليات الأمين العام والموظفين وبألا يسعى إلى التأثير عليهم عند اضطلاعهم بمسؤولياتهم)¹.

ويتمتع الموظف الدولي بحرية الرأي والفكر السياسي، وذلك بالقدر الذي لا يمس استقلاله وحيدته أو تجعلها محل شك، ويحصل الموظف الدولي على مقابل مالي مناسب يكفل له مستوى يناسب الوظيفة الدولية التي يشغلها وكذلك يكفل له مستوى معيشي لائق حاله حال أي موظف آخر، ولا تخضع المبالغ المالية التي يحصل عليها الموظف الدولي في صورة مرتب أو مكافأة للضرائب التي تفرضها دولة المقر أو الدولة التي ينتمي إليها الموظف الدولي بجنسيته².

ب- تتولى المنظمة الدولية توفير الحماية لموظفيها ضد ما قد يتعرضون له من أضرار أثناء تأديتهم لأعمال وظائفهم، فقد جاء في الرأي الاستشاري الذي أصدرته محكمة العدل الدولية في أبريل سنة 1949 بشأن تعويض الأضرار بأن هذه الحماية الوظيفية أمر ضروري لضمان استقلال الموظف في عمله ومن ثم استقلال عمل المنظمة الدولية نفسها، وأن على الموظف الدولي أن يعتمد على حماية المنظمة دون حاجة لأي حماية أخرى وخاصة حماية الدولة التي ينتمي إليها، وألا كان في ذلك مساساً باستقلاله.

¹ ينظر المادة 100/2 من ميثاق الأمم المتحدة.

² د. صلاح الدين عامر، المصدر السابق، ص 275.

وبذلك تختلف الحماية الوظيفية عن الحماية الدبلوماسية فبينما تستند الأولى على رابطة الوظيفة، تقوم الثانية على أساس الجنسية. فالحماية الوظيفية تمنح على أساس أو مقابل الوظيفة الدولية التي يؤديها الموظف الدولي، بينما المواطن العادي تحميه دولته لأنه يحمل جنسيتها.

ج- ويتمتع الموظفون الدوليون بالحق في تشكيل هيئات تتولى الدفاع عن مصالحهم، كالجمعيات أو النقابات، ويعرف الواقع الدولي أو الحياة الدولية عدداً من النقابات الخاصة بموظفي بعض المنظمات الدولية.

وفق هذا وذاك يتمتع الموظف الدولي بحماية إدارية وقضائية، أما الحماية الادارية فتتمثل في حق الموظف في التظلم الإداري أمام الأمين العام أو اللجان المتصلة بذلك وأما الحماية القضائية فقد تحققها له المحاكم الإدارية الدولية التي تقوم لهذا الغرض.

ولما كان النزاع بين الموظف الدولي من جهة وبين المنظمة التي يعمل بها من جهة أخرى أمر متصور ولما كان من المستحيل على الموظف الدولي أن يلجأ الى المحاكم الوطنية لبلد المقر أو لأي بلد آخر، نظراً لما تتمتع به المنظمات الدولية من حصانات قضائية في مواجهة هذه المحاكم، فقد أجهت بعض المنظمات الدولية وفي مقدمتها هيئة الأمم المتحدة الى انشاء محاكم إدارية داخل إطارها، تختص النظر في الدعاوي التي قد يرفعها موظفوها مستهدفين إلغاء ما قد يصدره الأمين العام في شأنهم من قرارات غير مشروعة، أو تعويضهم عن الأضرار التي تصيبهم نتيجة صدور مثل تلك القرارات (وهذا ما يشبه القضاء الاداري الداخلي وبشقيه الإلغاء والتعويض بصورة عامة).

وقد انتهت محكمة العدل الدولية في فتواها الصادرة في 13 يوليو 1954 حول آثار حكم التعويض الصادر من المحكمة الإدارية للأمم المتحدة

الى التسليم بالرأي القائل بأن لأحكام المحاكم الادارية الدولية قوة الشيء المقضي به في مواجهة المنظمة الدولية التي يتبعها الموظف الدولي، وهو ما يؤدي الى أن المنظمة لا تستطيع التحلل من تنفيذ تلك الأحكام بأي حال من الأحوال¹.

كما أن الوضع القانوني للموظفين الدوليين إضافة لتلك الحقوق يتميز بملامح عدة أهمها الآتي:

1- يتقاضى الموظفون الدوليين رواتب - وما يتصل بها من بدلات - كما ان لهم نظام خاص بتصنيفهم وترقيتهم وأجازاتهم السنوية والخاصة، وبالتأمين الاجتماعي، (مثال ذلك صندوق المعاشات التقاعدية للأمم المتحدة).

2- تنتهي خدمة الموظف الدولي بالاستقالة أو وفقاً لشروط عقد تعيينه أو إذا أقتضت ضرورات العمل إلغاء وظيفته أو إذا تبين أن عمله غير مرضٍ، أو اذا حالت ظروف صحية دون استمراره في الخدمة، كذلك للسكريتر العام توقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين الذين لا يكون سلوكهم مرضياً، بل وله فصل الموظف الذي تقع منه مخالفة جسيمة. وهذه الطرق لأنقضاء الوظيفة الدولية تشبه الى حد ما - الطرق الموجودة في الوظيفة العامة.

3- يتمتع الموظفون الدوليين ببعض الضمانات الإجرائية والقضائية اذ يجب سماع وجهة نظر الموظف قبل اتخاذ أي إجراء ضده وتنشئ المنظمات الدولية جهازاً إدارياً لتلقي تظلمات الموظفين بخصوص أي قرار اداري يدعي الموظف أنه مخالف لشروط التعيين أو للنظم واللوائح المعمول بها

¹ د. صلاح الدين عامر، المصدر السابق، ص 272 - 275.

أو بشأن قرار تآديي أآخذ آياله (وتسمى هذه الضمانات بالضمانات الإدارية).

كذلك يحق للموظفين اللجوء الى المحاكم الإدارية التابعة للمنظمات الدولية (مثال ذلك المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية).

ومع أن أحكام تلك المحاكم نهائية، إلا أنه يجوز لمحكمة العدل الدولية في حدود ما يقرره النظام الأساسي لتلك المحكمة أن تصدر آراء استشارية بخصوص الأحكام الصادرة عنها، وتكون هذه الآراء ملزمة للمنظمة (تعرف هذه الضمانات بأسم الضمانات القضائية).

4- نظراً لأن العلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة يتم تحديدها بعقد طبقاً للشروط المنصوص عليها في دستور المنظمة أو النظام الأساسي ولائحة الموظفين فإن الوضع القانوني للموظف يشتمل على جانبين: جانب تعاقدى يمثله شروط العقد الخاص بكل موظف (مثال ذلك طبيعة العقد، والمرتب، والدرجة... الخ). وجانب تنظيمى يمثّل في النصوص المنظمة للوظيفة العامة الدولية (وهي قواعد عامة ليست ذات طبيعة شخصية)¹.

يترتب على ذلك أنه إذا كانت الشروط العقدية لا يمكن تعديلها إلا باتفاق الطرفين فإن الشروط التنظيمية أو اللائحية يمكن تعديلها في أي وقت إذا اقتضى ذلك صالح الوظيفة الدولية بشرط مراعاة المبدأ العام القاضي بعدم رجعية النصوص القانونية والقيود التي تحكم سلطة الجهاز المختص في

¹ ينظر: د. أحمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص 124.

التعديل والحقوق المكتسبة. وكل هذا يعطي للوظيفة الدولية ميزة تميزها عن الأنظمة القانونية الأخرى.

5- اذا كان لكل دولة اللجوء الى الحماية الدبلوماسية لحماية رعاياها، فإن للمنظمة الدولية حق استخدام الحماية الوظيفية لحماية موظفيها، وقد تعرضت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري بخصوص التعويض عن الأضرار الى هذا النوع من الحماية بقولها: - (أنه لتحقيق وضمان استقلال الموظف الدولي ومن ثم استقلال المنظمة ذاتها لا يعتمد ممثل المنظمة في حمايته إلا على حماية المنظمة عدا بالطبع الحماية المباشرة التي تلتزم بها الدولة التي يتواجد فوق إقليمها).

ولذلك عليه ألا يطلب حماية أية دولة حتى ولو كانت الدولة التي ينتمي اليها بجنسيته، علة ذلك ان الموظف الدولي في ممارسة وظائفه موضوع تحت حماية المنظمة التي يعمل لحسابها والتي لها حق تقديم طلبات التعويض حتى ضد الدولة التي ينتمي إليها بجنسيته متى ارتكبت في حقه مخالفة لالتزام يقع على عاتقها.

6- يتمتع الموظفون الدوليون ببعض الحصانات والامتيازات التي تمنح لهم لتسهيل قيامهم بوظائفهم وهم يتمتعون بها سواء كانوا من رعايا الدولة الموجودين فوق إقليمها أم من رعايا دولة أخرى وسواء تم تعيينهم على المستوى المحلي أم الدولي (وهي حصانات ذات طبيعة وظيفية أساساً أي أنها تتعلق بالوظيفة ذاتها وليس بالشخص الذي يقوم بها).

كما تقدم يمكن القول أن الموظف الدولي هو شخص يعمل لحساب منظمة معينة طبقاً لشروط منصوص عليها في عقد يبرمه مع هذه الأخيرة، ومن ثم يشترط لتوفر صفة الموظف الدولي أمرين وفقاً لتوجهات بعض الفقه الدولي:

الأول: أن يعمل لحساب المنظمة وذلك بأن يتفرغ لهذه الوظيفة من أجل تحقيق مصالح المنظمة وحدها.

الثاني: أن يتم تحديد وضعه القانوني بواسطة عقد يبرم مع المنظمة في إطار النظم واللوائح السارية داخلها¹ الأمر الذي يترتب على ذلك عدم خضوع هذه العلاقة لقانون وطني معين، وذلك لما تتسم به من مميزات تجعلها بمنأى عن الخضوع لأي قانون وطني داخل الدول.

سادساً: واجبات الموظف الدولي:

من تعريفنا سالف الذكر للموظف الدولي نستطيع أن نستنبط أهم واجبات الموظف الدولي والتي ينص عليها عادة الميثاق المنشئ للمنظمة واللوائح والقرارات التي تتبناها أجهزتها المختلفة.

فقد رأينا في أن الموظف يعمل فقط لحساب المنظمة التي عيّنته، وتبعاً لذلك فأولى واجباته أن يتحلى بالنزاهة والحيادة والاستقلال في أداء وظيفته، ولا ينفذ إلا التعليمات الصادرة من المنظمة دون التأثر بأي توجيهات من أي جهة أخرى، فيجب عليه أن لا يتأثر بتعليمات صادرة من دولة المقر رغم ما تمنحه له من حصانات وأمتيازات على أقليمها، وأن لا يتأثر بأي توجيهات من حكومة الدولة التي يحمل جنسيتها، ويجب عليه أن يكرس كل جهده لأعمال وظيفته، ويجب عليه الأمتناع عن أي تصرفات من شأنها المساس بكرامة الوظيفة الدولية أو الخدش أو المساس فيها.

ففي كلمة واحدة يجب على كل موظف دولي أن يلتزم بكل ما هو منصوص عليه في النظام القانوني الخاص الذي تتبناه المنظمة بشأن موظفيها، وبكل ما هو متعارف عليه من مبادئ عامة تحكم الوظيفة الدولية، ونلاحظ

¹ د. أحمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص 122 - 126.

على هذه الواجبات جميعاً - ما نص وما لم ينص عليه - أنها نابعة من علاقة التبعية التي تربط الموظف الدولي بالمنظمة¹.

وهي علاقة مهمة جداً تقوم على أساسها الوظيفة الدولية وهي تشبه الى حد كبير علاقة التبعية التي تربط العامل مع صاحب العمل والتي يحكمها وينظمها قانون العمل وان اختلفت عنها في طبيعتها.

ولما كان الموظفون الدوليون هم عصب الحياة في المنظمات الدولية فعليهم تعتمد في القيام بأنشطتها المختلفة، وفي تحقيق أهدافها وغاياتها التي أنشأت من أجلها، ولما كان النظام القانوني للموظفين الدوليين قد وضع أحكام عامة لنظام الموظف الدولي وقواعد لحماية هؤلاء الموظفون الدوليون حتى يتمكنوا من أداء أعمالهم بقدر من الحيطة والنزاهة والاستقلال، كان طبيعياً أن يكون في المقابل بعض الأعباء أو الواجبات العامة التي تفرضها عليهم المنظمة وتعليها عليهم وظيفتهم التي يعملون فيها، وهذه الواجبات على درجة كبيرة من التنوع والاختلاف لكونها تمس مختلف جوانب الوظيفة الدولية، كما يقع على عاتق الموظف الدولي بعض الالتزامات والواجبات وكالاتي:

1- لا يجوز للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا أو يتلقوا تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارج المنظمة²، وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأي عمل قد يسئ الى مركزهم بوصفهم موظفين مسؤولين أمام المنظمة وحدها، ويقع على عاتق الدول الأعضاء في المنظمة احترام هذه الصفة الدولية وعدم التأثير على الموظفين الدوليين والذين يجب ألا يستهدفون سوى مصلحة

¹ د. محمد سامي عبد الحميد، المصدر السابق، ص 474.

² ينظر: نص المادة (100) من ميثاق منظمة الأمم المتحدة.

المنظمة وحدها، ويعني هذا الواجب استقلال الموظف الدولي في عمله، وأن الموظف الدولي يجب عليه أثناء خدمته الوظيفية أن يتمتع بالاستقلال التام وعدم الخضوع لأي سلطة أو جهة خارجية حتى ولو كانت دولته التي ينتمي إليها بجنسيته، حتى دولة المقر يتمتع الموظف الدولي تجاهها بالاستقلال، وكذلك الدول الأعضاء وغير الأعضاء في المنظمة، ويلاحظ هنا أن استقلال الموظف الدولي في أدائه لوظيفته في مواجهة دولته لا يعني إسقاط جنسيته وفقد الرابطة التي تربط بينه وبين دولته التي ينتمي إليها، بل الصلة موجودة ولكن بالقدر الذي لا يتعارض مع واجبه الوظيفي، ولذلك قضت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية بأن رفض الموظف في المنظمة المثول أمام لجنة تحقيق في بلده لسؤاله عن تهم كانت منسوبة إليه قبل التحاقه بالعمل لا يعد إخلالاً بواجبات وظيفته¹، ويترتب على واجب الاستقلال الملقى على عاتق الموظف الدولي أن لا يخضع هذا الموظف لقوانين و لا لقضاء دولته و لا يتلقى أية تعليمات من أحد².

و يعد هذا الواجب من أقوى الواجبات الملقاة على عاتق الموظف الدولي، ولقد نص عليه وأكدته مجلس العصبة في قراره الصادر في 19 مايو 1920 اذ أكد أن واجبات أعضاء الأمانة واجبات دولية وليست قومية، وأنهم يعدون تابعين لعصبة الأمم وحدها، وقد أشارت الى هذا الواجب اللجنة التحضيرية المنوط بها وضع لوائح المنظمة أثناء انعقادها في لندن 1945 الى ضرورة تحلي الموظفين بالولاء نحو الأمم المتحدة، وقد أوصت

¹ لمزيد من التفاصيل ينظر: د. رجب عبد المنعم متولي، المصدر السابق، ص 24.

² ينظر: د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، دراسة مقارنة للقانون الدولي الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1986، ص 113-116.

اللجنة كذلك تأكيداً لواجب الولاء بأن يؤدي موظفي المنظمة ميمناً يؤكدون فيه ويتعهدون بأن يبذلوا واجباتهم لصالح المنظمة تحقيقاً لأهدافها¹.

ولقد أكدت هذا الواجب محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الخاص بمسألة التعويض عن اضرار موظفيها اذ أشارت الى أن "ينبغي لتأكيد استقلال الموظف و لتأكيد و تيسير أداء المنظمة لاختصاصاتها ألا يعول الموظف في قيامه بواجباته على أية حماية للمنظمة التي يتبعها ولا حتى حماية دولته التي ينتمى اليها بجنسيته"².

2- يخضع الموظفون الدوليون لسلطة السكرتير العام وللقرارات التي تصدر بالحقاقهم بأي نشاط من أنشطة المنظمة³، او بأي منصب من مناصبها ويكونون مسؤولين أمامه عن الأعمال التي يقومون بها لصالح المنظمة، أي إمتناع الموظف الدولي عن القيام بأية أنشطة أو أعمال لا تتفق مع كرامة الوظيفة.

حظرت جميع لوائح موظفي المنظمات و الأجهزة الدولية على الموظفين الدوليين عدم قيامهم بأية أعمال أو أنشطة من شأنها أن تتعارض مع كرامة وظيفته أو تتعارض مع الأداء الصحيح للوظيفة، وتشمل هذه الأعمال حسبما جاء بالمادة 6/101 من لائحة موظفي الأمم المتحدة إدارة المؤسسات والمشروعات التجارية والمالية أو نشر كتب أو مقالات صحفية أو أى نشاط يتعارض مع واجبات وظيفته طبقاً للمادة 4/101 من اللائحة المذكورة ما لم يكن ذلك مرتبطاً بالعمل الوظيفي، وبعد الإذن المسبق من

¹ ولقد نصت على ذلك: المادة 9/1، 10 من لائحة موظفي الأمم المتحدة، والمادة 6/4 من لائحة موظفي جامعة الدول العربية، والمادة 7/101 من لائحة موظفي منظمة الدول الأمريكية.

² ينظر: الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية الصادر في 11 أبريل، 1949.

³ د. احمد أبو الوفا، الوسيط.....، مصدر سابق، ص 123.

الأمين العام وهذا ما أكدته لوائح العمل فى جميع الأجهزة والمنظمات الدولية¹.

3- لا يجوز للموظف الدولي أن يقبل أو يشغل أي منصب أو عمل يتنافى مع ما يقتضيه قيامه بوظائفه في المنظمة (كأن يقبل منصباً سياسياً مثلاً)².
لأن ذلك سوف يؤثر حتماً على عمله داخل المنظمة، وينحرف به عن هدف المنظمة المنشود لخدمة الجماعة الدولية.

أن عدم جواز الاشتغال بأي نشاط سياسى خارج وظيفته الدولية، مؤداه عدم جواز الاشتغال بنشاط سياسى معارض لأهداف المنظمة ولايتفق مع الاستقلال المطلوب لموظف الدولي والحياد والنزاهة المفروضة أن يتحلي بهما الموظف الدولى عند اضطراره بمهامه الوظيفية الدولية، وهذا ما أكدته المادة 7/1 القاعدة 8/101 من لائحة موظفى الأمم المتحدة والمادة 6/101 من نظام موظفي الدول الأمريكية، غير أنه يثار فى هذا الصدد مسألة الانتماء لأي حزب من الأحزاب الوطنية فى دولة الموظف، والفرض هنا أن هذا الانتماء لا غبار عليه لما كانت الأحزاب مشروعة ومعترف بها لأن هذا الانتماء يعد من قبيل الممارسة المشروعة للحقوق السياسية المكفولة للموظف الدولي والتي ضمنتها له المنظمة عند تعيينه فيها³.

¹ ينظر: المادة 4/101 من لائحة موظفي الأمم المتحدة، والمادة 12 من لائحة العاملين الدائمين في الجماعات الأوربية، والمادة 11 من لائحة الموظفين المؤقتين والمادة 54 من لائحة العاملين المساعدين والمادة 87 من لائحة موظفي المركز المشترك للبحث النووي. لمزيد من التفاصيل ينظر: د. جمال طه ندا، مصدر سابق، ص 113-120.

² د. احمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص 124.

³ د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص 37.

4- يجب أن يكون سلوك الموظفين لائقاً على الدوام بمركزهم كموظفين دوليين، وعليهم تجنب القيام بأي عمل وكذلك الأدلاء بأي تصريح علني قد يكون له تأثير سيء على مراكزهم، وإذا كان لا يمكن أن يطلب من الموظف التخلي عن مشاعره الوطنية أو معتقداته السياسية أو الدينية، فإن عليه مراعاة ما تفرضه عليه الصفة الدولية من تحفظ، خصوصاً ان كانت تلك المشاعر تصطدم مع أهداف المنظمة الدولية، أو اذا كانت تتعارض مع مقتضيات الولاء لصالح المنظمة الدولية.

5- على الموظفين أن يلتزموا بواجب التكتم في جميع الشؤون المتعلقة بعملهم الرسمي، وألا يبلغوا أي شخص بأية معلومات غير معلنة لا يعرفونها لولا وظائفهم، وألا يستغلوا لمصلحتهم الشخصية مثل هذه المعلومات¹، لأن ذلك يتعارض مع أهمية الوظيفة التي يقومون بها والهدف الذي تعمل تلك الوظيفة الى الوصول إليه. وعليه المحافظة على أسرار الوظيفة وعدم الإفشاء بما يضر بمصلحة العمل داخل المنظمة².

وقد رأى الدكتور رجب عبدالمنعم متولي بأن (ومن المقرر أن لكل وظيفة أو عمل سراً أو أسراراً خاصة بها تحتفظ بها لنفسها بحيث لا يجوز أن يطلع عليها إلا العاملون داخل المنظمة، ويترتب على إفشائها أو الإطلاع عليها من الغير الإضرار بمصلحة العمل داخل المنظمة)³.

من هنا كان لازماً على الموظف الدولي الذي يعمل في خدمة منظمة ما ألا يفشي هذه الأسرار أو أن يستغلها لمصلحته الشخصية وتزداد أهمية هذا الواجب في المنظمات العسكرية كحلف الناتو ووكالة التسليح العالمية

¹ د. احمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص 123.

² د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص 38.

³ نقلاً عن كتاب: د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص 39.

والمنظمات الأوربية، ولذلك عمدت بعض المنظمات على النص في لوائحها الوظيفية على جزاء يقع على الموظف المخالف أو الذي يفشي سراً من أسرار المنظمة، مثال المادة 2/194 من الاتفاقية الأوروبية للذرة من أن (للمنظمة أو لأي من الدول الأعضاء إبلاغ الدولة التي تتبعها الموظف المخالف لمحاكمته أمام سلطاتها المحلية)¹.

نفس الواجب نصت عليه لائحة موظفي جامعة الدول العربية في المادة 2/8 (ب، ج) والتي حظرت على موظف الجامعة إفشاء أية أسرار أو تصريحات صحفية أو أن يؤلف أية كتب إلا بعد الموافقة الكتابية من الأمين العام وشريطة أن يكون ذلك متعلقاً بعمله أو واجبه الوظيفي.

كذلك حظرت الفقرة (د) من نفس المادة على الموظف الاحتفاظ بأية وثيقة أو مخطوط أو أن يدلي بأي تصريح من شأنه أن ينال من أسرار الجامعة أو أن يضر بها، وهذا الواجب يلزم الموظف الدولي حتى بعد تركه لخدمته الوظيفية، وكذلك نصت عليه لوائح العمل داخل الجماعات الأوروبية².

ومن المقرر أن هذا الواجب يظل لصيقاً بالموظف الدولي حتى بعد تركه لوظيفته فكل ما يتصل بالعمل من كبيرة الى صغيرة يظل طي الكتمان ولا يجوز إفشائه حتى ولو في تحقيق قضائي لأن إفشاء أية أسرار أو معلومات عن العمل من شأنه أن يضر بالعمل داخل المنظمة ويعرقل سير العمل فيها.

¹ لمزيد من التفاصيل عن هذا الموضوع ينظر: د. رجب عبد المنعم متولي، المصدر السابق، ص 39.

² وهذا عين ما نصت عليه المادة 17 من لائحة الموظفين الدائمين التي اوجبت على كل موظف أن يلتزم أقصى درجة من الكتمان في كل الوثائق المعلومات التي يتوصل الى معرفتها عن طريق ممارسته لعمله ولا يجوز له إذاعة أية وثيقة أو معلومة غير مسموح بتداولها وإذاعتها، ويحظر عليه كذلك أن ينشر أي أمر أو عمل يتعلق بالمؤسسة التي يعمل بها وهذا كله ما لم يكن قد حصل على ترخيص مسبق بذلك، ذلك أن الحق في الكتابات أو الأعمال التي يقوم بها أثناء ممارسته لواجباته هو أصلاً ملك للمؤسسة.

6- ينبغي أن يكون للموظف الدولي التفرغ التام لواجبه الوظيفي وذلك بأن يخصص كل وقته للوظيفة الدولية فلا يقوم بأي عمل آخر الى جانب عمله الوظيفي إلا بإذن من المنظمة التي يعمل فيها، وهذا ما نصت عليه لوائح العمل داخل المنظمات والأجهزة الدولية الأخرى مثل لائحة موظفي الأمم المتحدة النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية ونظام موظفي منظمة الدول الأمريكية ونظام موظفي الجماعات الأوربية ولائحة الموظفين المؤقتين¹.

7- على الموظف الدولي التحلي النزاهة والحيادة في العمل، التي هي من الصفات الخلقية الحميدة التي يجب أن يتصف بها الموظف الدولي في أدائه لعمله الوظيفي في المنظمة بنزاهة وأمانة تامة متجرداً من كل ما من شأنه أن يؤثر على عمله بالمنظمة من مؤثرات خارجية، وأن يكون كذلك محايداً في عمله غير متحيز لأية دولة عضو في المنظمة حتى ولو كانت دولته التي ينتمي

¹ ولقد نصت لائحة موظفي الأمم المتحدة في المادة 4/1 على الآتي: (أن على موظفي المنظمة أن يمارسوا عملهم في جميع الأوقات بشكل يلائم مكانتهم كموظفين مدنيين دوليين، هذا وقد حظرت القاعدة 6/101 في البند (أ) منها اشتغال الموظف الدولي في أي عمل خارجي متقطع أو مستمر بدون الموافقة المسبقة للأمين العام. وينظر أيضاً العديد من لوائح المنظمات الإقليمية ومنها:

أ- المادة 2/8 بند (9) من النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية على أنه: لا يجوز لموظف الجامعة العربية أن يجمع بين وظيفته في الجامعة العربية وبين أي عمل آخر إلا في الحالات الاستثنائية التي يوافق عليها الأمين العام كتابة.

ب- المادة 4/101 بند (أ) من لائحة موظفي منظمة الدول الأمريكية على أنه: يتمتع على موظفي المنظمة القيام بأي عمل دائم أو متكرر أو الارتباط بأي وظيفة خارج المنظمة دون موافقة مسبقة وكتائية من السكرتير العام.

ج- المادة 2/212 من لائحة موظفي الجماعات الأوربية الدائمين التي نصت على أن (كل موظف يرغب في الارتباط بنشاط خارجي سواء أكان مربحاً أو لم يكن أو أن يقوم بأي مهمة خارج الجماعات أن يحصل على ترخيص بذلك من سلطة التعيين، ولا يجوز منح هذا الترخيص إذا كان النشاط يؤثر على استغلال الموظف ويسعى الى أغراض الجماعات).

إليها بجنسيته، وهذا الواجب يستمر على الموظف الدولي حتى بعد تركه لخدمته، فلا يقبل أي منصب دائم أو مؤقت شرفياً كان أو بأجر إلا بعد مضي مدة قانونية لا تتعارض مع نظام وتعليمات المنظمة أو مضي مدة معقولة على تركه للعمل الوظيفي، وقد نصت على ذلك لوائح العمل الأساسية ومنها لائحة موظفي الأمم المتحدة إذ أوجبت المادة 1/4 منها: على كل موظف أن يتجنب القيام بأي تصرف من شأنه أن يؤثر على نزاهته وحيده وأستقلاله الذي تتطلبه مكانته كموظف دولي، ولا ينبغي على الموظف الدولي أن يتأثر بالمشاعر القومية أو المعتقدات السياسية أو الدينية، ويجب عليه أن يبتعد عن كل ما من شأنه أن يؤثر على مكانته الدولية أو على أدائه لأعماله¹.

وقد أشارت الى ذات الواجب جميع لوائح الموظفين في المنظمات الدولية والإقليمية، ومنها لائحة موظفي جامعة الدول العربية في المادة 1/2 والتي أوجبت على موظفي الجامعة أن يكون سلوكهم متفقاً مع ما يتطلبه عملهم من النزاهة والحياد وأن يؤدوا أعمالهم المنوطة بهم بدقة وإخلاص، ونفس الواجب نصت عليه المادة (16) من لائحة الموظفين المؤقتين والمادة (54،11) من لائحة الموظفين المساعدين، والمادة (87) من لائحة الموظفين العاملين بالمركز المشترك للبحث النووي².

¹ د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص36.

² ولقد نصت هذه اللوائح على الآتي: (يجب على الموظف الدولي أن يظل بعد تركه للخدمة بثلاث سنوات ملتزماً في تصرفه بواجب الأمانة والنزاهة وبألا يقبل العمل ببعض المناصب أو أية مزايا من أية جهة أخرى وإن قبل الاشتغال بأي منصب كان خلال مدة لثلاثة سنين المذكورة وجب عليه أن يخطر المنظمة أو الجهة التي كان يعمل بها والتي تلتزم بالرد عليه خلال 15 يوماً من تاريخ الإخطار ليتأكد ما إذا كانت متمنعه من عدمه).

8- على الموظف الدولي عدم قبول أية أوسمة أو أية منح شرفية من خارج المنظمة¹، وأن الموظف دولي يعمل في خدمة المنظمة ويتمتع بالاستقلال ويقضي هذا بحكم الضرورة عدم قبوله لأية ميزة مالية أو شرفية أو أوسمة من أية جهة خارج المنظمة حتى من دولته التي ينتمي إليها بجنسيته ما لم يكن ذلك تكريماً له عند أداء واجبه الوطني أو القومي وبعد استئذان المنظمة، وهذا ما أكدته لوائح العمل ومنها المادة 6/1 من لائحة موظفي الأمم المتحدة، والمادة 11 من لائحة الموظفين الدائمين في الجماعات الأوربية، والمادة 4/101 (أ) من لائحة منظمة الأمم المتحدة، والمادة 2/8 (هـ) من لائحة موظفي جامعة الدول العربية.

9- يحظر على الموظف الدولي أن يرشح نفسه أو أن يتقدم لشغل بعض الوظائف السياسية أو الإدارية أثناء تأديته لوظيفته إلا بعد الحصول على تصريح أو إذن مسبق بذلك من المنظمة، مثال ذلك ما اشترطته المادة (17) من لائحة موظفي محكمة العدل الدولية على قضاة المحكمة بأنه يحظر عليهم أثناء عملهم تولي منصب قاض أو مستشار أو محام في قضية معينة، أو أن يتولى أي منصب إداري أو سياسي معين أثناء خدمته الوظيفية، وذلك لتعارض هذا مع الاستقلال الواجب للوظيفة الدولية ولتعارض ذلك مع طبيعة عمله لكونه يؤدي إلى عرقلة سير العمل داخل الجهاز الدولي أو المنظمة.

تلك هي أهم الواجبات الملقة على عاتق الموظف الدولي والتي يتعين عليه أن يلتزم بها أثناء ممارسته لعمله الوظيفي.

¹د. محمد طلعت الغنيمي، الوسيط في التنظيم الدولي، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1974، ص338.

المبحث الرابع: حصانات وأمتيازات الموظف الدولي

تمثل الأمتيازات والحصانات الممنوحة لموظفي المنظمات الدولية وسيلة قانونية أصيلة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بنظام المنظمة الدولية وهي تتعلق بنشاط ممارس في خدمة الجماعة الدولية فوق أراضي دولة ما، ومن ثم لا يخضع لسلطتها.

ومن الثابت أن الموظف الدولي عليه ألا يقوم بأي عمل من شأنه أن يسيء إلى الوظيفة العامة الدولية كما يجب عليه في كافة الظروف أن يسلك سلوكاً يتفق مع صفته الوظيفية، وعلى المنظمة الدولية أن تحدد فئات الموظفين الذين يتمتعون بالحصانات والأمتيازات وترسلهم إلى السلطات المختصة في دولة المقر، وتتمثل أهم المزايا والحصانات التي يتمتع بها الموظفون الدوليون فيما يأتي:

أولاً: الحصانة الشخصية:

ومفاد هذه الحصانة عدم جواز القبض على الموظفين الدوليين أو حجزهم أو حجز أمتعتهم الشخصية، وقد نصت على ذلك اتفاقية مزايا وحصانات هيئة الأمم المتحدة واتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة واتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية¹.

ثانياً: الحصانة القضائية:

هذه الحصانة يقصد بها عدم خضوع العاملين في المنظمات الدولية للقضاء الوطني (جنائياً كان أم مدنياً وحتى إدارياً) فيما يصدر عنهم من

¹ ينظر الفقرة (11-1) من اتفاقية مزايا وحصانات هيئة الأمم المتحدة لسنة (1946)، والمادة (13/1) من اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة، والمادة (11) فقرة (1) من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية لسنة (1953).

أعمال تتعلق بمهامهم الرسمية الا اذا رغب الموظف نفسه بذلك، والحصانة القضائية هذه تظل قائمة حتى بعد زوال صفتهم التمثيلية حيث يتمتع الموظفون الدوليين بالحصانة القضائية عن كل ما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية من أعمال وأقوال وأفعال أو بيانات مكتوبة أو شفوية، وهذا يعني وفقاً لمفهوم المخالفة أن الأعمال التي تصدر عن الموظف الدولي في أمور لا تتعلق بصفته الرسمية، لا تمنع من محاكمته أو تقديمه للمحاكمة.

ثالثاً: الأعفاء من الضرائب المحلية:

فلا يخضع الموظف الدولي لأغلب أنواع الضرائب في الدول المختلفة كضريبة المطار مثلاً وضرائب الطرق كما يمنحون تسهيلات أخرى خاصة بالتحويل الخارجي والأجراءات الخاصة بسمات الخروج، ولا بد من التفريق بالنسبة لمزايا وحصانات الموظفين بين ممثلي الدول الذين يحضرون اجتماعات المنظمة الدولية وبين الموظفين الذين يعملون بصورة دائمة في المنظمة الدولية لأن القسم الأول من هؤلاء الموظفين لا يتمتعون بهذه المزايا والحصانات إلا خلال المدة التي تستغرقها الاجتماعات التي تعقد من قبل المنظمات الدولية، أما القسم الثاني من الموظفين فهم وحدهم الذين يتمتعون بالمزايا والحصانات بصورة مستمرة طالما بقوا يعملون في هذه المنظمات، كما ينبغي أيضاً التفريق بين الدبلوماسيين العاملين في البعثات الدبلوماسية لبلادهم وبين الموظفين العاملين بصورة دائمة في المنظمات الدولية.

فالدبلوماسيين يتمتعون بهذه الامتيازات الدبلوماسية دون حاجة للنظر الى درجاتهم الوظيفية، وذلك بخلاف العاملين في المنظمات الدولية فان المزايا والحصانات التي يتمتعون بها تختلف باختلاف الفئة التي ينتمون اليها ومن ثم يمكن تقسيمهم الى ثلاث فئات:

■ **الفئة الأولى:** وهم كبار الموظفين الدوليين وعلى رأسهم السكرتير العام وقضاة محكمة العدل الدولية والأمناء العامون أو مديروا المنظمات الدولية ومن في درجاتهم، وكل هؤلاء يتمتعون بالحصانات والأمتيازات الكاملة.

■ **الفئة الثانية:** وهم الذين يلون كبار الموظفين الدوليين في الوظيفة والمرتبة، لذا فإن المزايا والحصانات التي تمنح لهؤلاء تكون أقل من تلك التي تمنح لموظفي الفئة الأولى.

■ **الفئة الثالثة:** أما هذه الفئة فهم الكتبة والسعاة والخدم وهؤلاء جميعاً لا يتمتعون - بصورة عامة - بالحصانات والأمتيازات سيما وان معظمهم يكون من رعايا الدولة التي توجد فيها المنظمة الدولية¹.

والسبب في عدم تمتعهم بالمزايا والحصانات يكمن في أعمالهم التي يقومون بها والتي تكون عادة مختلفة عن عمل الموظف الدولي وان كانت تسهل له (أي للموظف الدولي) القيام بالعمل داخل المنظمة الدولية، وهذا كله ما لم يوضح ميثاق المنظمة خلاف ذلك، بأن يقرر مثلاً تمتعهم بالمزايا والحصانات وان كان ذلك نادراً لكنه ليس مستعصياً على ميثاق المنظمة الدولية.

وهكذا يتمتع الموظفون الدوليين بالأعفاءات الضريبية فيما يخص المرتبات والمكافآت التي تدفع لهم، ومع ذلك تذهب بعض التشريعات

¹ د. عبدالكريم علوان خضير، الوسيط في القانون الدولي العام، الكتاب الرابع، المنظمات الدولية، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، 1997، ص 47-48. كذلك ينظر في التمييز بين هذه الفئات، المحامي سمير فرنان بايي، الحصانات الدبلوماسية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، مكان نشر بلا، 2005، ص 21.

الداخلية الى رفض هذا الأعفاء بالنسبة للموظفين الذين يتمنون الى الدولة بجنسيتهم ويعملون فوق اقليمها.

ونحن لا نؤيد موقف هذه الدول لأن تلك المزايا ممنوحة للموظف الدولي لا لشخصه بل لوظيفته، والوظيفة باقية على حالها سواء مورست على اقليم دولة الموظف أم لا.

رابعاً: التمتع فيما يتعلق بتحويل العملة بنفس الامتيازات التي يتمتع بها أعضاء البعثات الدبلوماسية من ذوي الرتب المماثلة.

خامساً: عدم الخضوع للأجراءات الخاصة بتسجيل الأجانب ولا للقيود الخاصة بالهجرة¹.

سادساً: التمتع في وقت الأزمات الدولية، هم وأزواجهم ومن يعولونهم من أفراد أسرهم بنفس التسهيلات التي تمنح لأعضاء البعثات الدبلوماسية من ذوي الرتب المماثلة من حيث حق العودة الى أوطانهم، وهذا يعني بانه لا يجوز اتخاذهم كرهائن في تلك الأزمات كالحروب مثلاً.

سابعاً: الحق في استيراد الموظفين الدوليين أثاثهم و أمتعتهم دون دفع رسوم كمركية عند بدء التحاقهم بمنصبهم في البلد المعني.

ثامناً: الأعفاء من الخدمة الوطنية أو تأجيلها حسبما يقضي الاتفاق بين المنظمة والدولة المعنية.

تاسعاً: الحق في استعمال تصاريح المرور (وهي تشبه جوازات السفر) والتي تصدرها المنظمة كوثائق للسفر، وتثبت تلك التصاريح صفة الموظف وتطلب

¹ ينظر: د. أحمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص 278.

من السلطات المختصة منحه التسهيلات التي له حق التمتع بها نتيجة لصفته الرسمي¹، بالإضافة الى ما تقدم يتمتع السكرتير العام للمنظمة بعض الموظفين أصحاب الدرجات العليا في المنظمة -عادة- بنفس الحصانات والامتيازات والأعفاءات والتسهيلات التي تمنح للدبلوماسيين².

وذلك طبقاً للقانون الدولي، فيما يتعلق بشخصه وزوجه وأولاده القصر، وهذا ما تنص عليه الاتفاقية العامة لمزايا وحصانات الأمم المتحدة³. أذ توضح أنه: (بالإضافة الى الحصانات والمزايا المحددة في الفصل (18)، يمنح السكرتير العام وكل من السكرتيرين العامين المساعدين بالنسبة لأنفسهم وأزواجهم وأولادهم القصر، المزايا والحصانات والأعفاءات والتسهيلات الممنوحة للمبعوثين الدبلوماسيين، طبقاً للقانون الدولي) ويضيف اتفاق المقر المبرم بين الأمم المتحدة وسويسرا (المقر الأوربي للأمم المتحدة) الى الأشخاص السابقين أي أشخاص آخرين يمثّلونهم أو توافق سويسرا على منحهم نفس المعاملة.

وتنص الاتفاقية العامة لمزايا وحصانات الوكالات المتخصصة⁴، وكذلك اتفاقات المقر المبرمة بين تلك المنظمات والدول المضيفة على حلول

¹ تنص اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة على أن لموظفيها حق استعمال تصاريح المرور الصادرة عن الأمم المتحدة وفقاً لترتيبات إدارية يتفق عليها بين الأمين العام للأمم المتحدة والجهات المختصة في الوكالات المتخصصة التي تحول صلاحية إصدار تصاريح المرور. ينظر: د. أحمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص 279.

² ينظر في تفصيل تلك المزايا والحصانات: د. عبدالكريم علوان خضير، الوسيط....، مصدر سابق، ص 47-48.

³ الفصل (19) من الاتفاقية العامة لمزايا وحصانات الأمم المتحدة.

⁴ الفصل (21) من الاتفاقية العامة لمزايا وحصانات الأمم المتحدة.

مشابهة، وهو ما نصت عليه أيضاً المادة (22) من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية لسنة 1953¹.

من كل ذلك نخلص الى أن الوضع القانوني للموظف الدولي حتى ولو كان من رعايا دولة المقر، هو بسبب - مركزه الرسمي - أوسع من ذلك المقرر لأي مواطن عادي، لكنه لا يعادل ذلك الوضع الذي يتمتع به الدبلوماسيين، أي انه يقع في مركز فوق الوسط - أن صح التعبير - بين الاثنين.

فالغالبية العظمى من الموظفين الدوليين يتمتعون بحصانة (وظيفية)² وليست (دبلوماسية).

ومعروف أن هناك فارق بين هاتين الحصانتين:-

■ فالأولى / ذات طبيعة وظيفية وترتبط بالمنظمة الدولية التي يتبعها الموظف.

■ أما الثانية / فتتعلق بالشخص وكونه ممثلاً لدولته³ فأذا خرج الموظف عن الحدود السابقة، فإنه يكون عرضة لأمرين:

¹ د. احمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص 280 - 281.

² ناشدت الجمعية العامة في العديد من قراراتها (مثال ذلك القرارات رقم 26 / 232، 39 / 244، 40 / 258) الدول باحترام حصانات وأمتيازات الموظفين الدوليين، وأكدت على ضرورة احترام هؤلاء الموظفين للحدود التي قررتها تلك الحصانات والأمتيازات. لأنه إذا تجاوزوا الحدود زالت عنهم المزايا ورفعت عنهم الحصانات.

² د. احمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص 278-280.

- أولاً / الخضوع للجزاءات التأديبية المقررة في اللوائح الداخلية للمنظمة¹. ثانياً / إمكانية محاكمته أمام المحاكم الوطنية.

عاشراً: النظام الحمائي للموظفين الدوليين:

ويقصد بهذا النظام الحمائي ما يتضمنه الميثاق المنشئ للمنظمة من حصانات وأمتيازات للموظفين الدوليين تأميناً للوظيفة الدولية، لكن الحقيقة التي يجب أن يقال أن المستفيد من هذه الحصانات والأمتيازات هم الموظفون الدوليين أكثر من الوظيفة الدولية ذاتها وأن كان كلاهما سبب لوجود الآخر. ألا أن الهدف النهائي منها هو تأمين وحماية الوظيفة الدولية فهي ليست حق لصالح الموظف الدولي و إنما نظام قانوني يستفيد منه الموظف الدولي بهدف حماية الوظيفة الدولية، فالموظف الدولي يستطيع أن يتنازل عن أي حق من حقوقه سالفه الذكر، ولكن ليس له الحق في التنازل عن نظام الحصانات والأمتيازات وتتمثل هذه الأخيرة في الحصانة القضائية والحصانة المالية ومنح الموظف حرية الانتقال والاتصالات وكفالة سرية مكاتباته،

¹ ومن الأمثلة على المحاكمة أمام المحاكم الوطنية، فإن الفصل (18) من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة ينص على أن يتمتع موظفوا المنظمة: (بالحصانة ضد الإجراءات القانونية بخصوص ما يصدر عنهم شفاهة أو كتابة، وكذلك أي فعل يصدر عنهم بصفتهم الرسمية) معنى ذلك أن الحصانة لا تسري على الأفعال التي لأصلها لها بالواجبات الرسمية للموظف والتي تكون غير مشروعة في قوانين دولة المقر. لذلك إذا ارتكب الموظف مخالفة لهذا الأخيرة كمخالفته لقانون المرور، فإنه ما لم يكن في عمل رسمي يعد كأي فرد عادي. ويسري ذلك أيضاً على حالة قيامه بالتجسس، أو ارتكابه لجريمة ما. وفي هذا الصدد يقول رأي قانوني للأمم المتحدة أن موظفيها لا يتمتعون بالحصانة ضد القبض أو المحاكمة من الأفعال التي لا تتعلق بواجباتهم الرسمية، وهذا ما تؤيده أيضاً لأنه الصفة الرسمية هي السبب في منح هذه الحصانة فهي تدور معها وجوداً وعدماً.

وتفاوتت هذه الحصانات والأمتيازات تبعاً للدرجة التي يشغلها الموظف الدولي.

فكبار الموظفين – كما أسلفنا – مثل الأمين العام (المدير العام) ونوابه يستفيدون من حصانات كتلك التي يتمتع بها المبعوثين الدبلوماسيين، أما فئة المهنيين فهم لا يتمتعون إلا كقاعدة الحصانات والأمتيازات اللازمة لأداء وظائفهم، في حين أن الكتبة وصغار الموظفين لا يتمتعون بامانة بأية حصانات وأمتيازات ما لم ينص ميثاق المنظمة على خلاف ذلك، ويدخل في النظام الحمائي للموظفين الدوليين الحماية القضائية للموظف وضماناته تجاه الدول، فأما عن الحماية القضائية فيقصد بها ما توفره المنظمة الدولية من نظام قضائي وإداري لموظفيها يلجأون إليه عند حدوث أي خلاف بينهم وبين هذه المنظمة، وكانت أول منظمة تأخذ بهذا النظام هي منظمة عصبة الأمم¹.

أما الأمم المتحدة فأنها كانت قد أنشئت في عام 1949 محكمة إدارية للفصل في منازعات الموظفين الدوليين.

وأما عن ضمانات الموظف الدولي تجاه الدول فتتمثل في تدخل المنظمة الدولية لحمايته والدفاع عنه والمطالبة بحقوقه عندما يتعرض لأي اعتداء عليه من قبل أية دولة أو من أحد رعاياها أثناء تأدية وظيفته، وقد تأكد ذلك بالرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية سنة 1949 السالف تحليله بشأن تعويض موظفي الأمم المتحدة عن الأضرار التي لحقت بهم أثناء تأدية وظيفتهم في فلسطين².

¹ د. إبراهيم محمد العاني، التنظيم الدولي، دار الفكر العربي، 1975، ص 87.

² د. محمد سامي عبد الحميد وآخرون، المصدر السابق، ص 476-477.

وهذا أقل ما يقال أو يعطى للموظف الدولي قياساً بالخدمة الجليلة والدور البارز الذي يلعبه لصالح الجماعة الدولية والمجتمع الدولي من خلال المنظمة الدولية.

أمثلة على المزايا والحصانات الممنوحة للموظف الدولي:

أولاً: حصانات وأمتيازات موظفي جامعة الدول العربية:

كأية منظمة دولية إقليمية تتمتع الجامعة العربية ببعض الحصانات والأمتيازات التي تقررت أساساً لتمكينها من انجاز وظائفها وتحقيق الغايات التي أنشئت من أجلها.

قد نص ميثاق الجامعة على أن أعضاء مجلس الجامعة (وهو الجهاز الرئيسي للجامعة) وأعضاء لجانها وموظفيها الذين ينص عليهم النظام الداخلي يتمتعون بالحصانات والمزايا الدبلوماسية أثناء قيامهم بعملهم وان تكون مصونة وجاءت اتفاقية مزايا وحصانات الجامعة العربية لتبين ذلك في صورة أكثر تفصيلاً¹.

وهذا يعني أن ميثاق الجامعة قرر قاعدة عامة وهي صحيحة وجاءت اتفاقية المزايا بعد ذلك لتفصل تلك المزايا وتبينها بصورة أكثر وضوحاً وتفصيلاً.

ثانياً: أهم ملامح اتفاقية مزايا وحصانات الجامعة العربية:

بخصوص موظفي الجامعة، فهم يتمتعون:

1- بالحصانة القضائية عما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية.

2- الإعفاء من الضريبة على المرتبات والمكافآت.

¹د. احمد أبو الوفا، منظمة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة والأقليمية (مع دراسة خاصة للمنظمة العالمية للتجارة)، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1417هـ - 1997م، ص238.

3- بالنسبة للموظفين من غير رعايا دولة المقر يتمتعون بالأعفاء من قيود الهجرة والأجراءات الخاصة بقيد الأجانب، وبالتسهيلات الخاصة بالعمل وتلك التي تمنح للدبلوماسيين وقت الأزمات وبالأعفاء في بحر سنة من تأريخ تسلمهم العمل من الرسوم الكمركية عما يستوردونه من أثاث ومتاع بمناسبة أول توطن لهم ويجوز مد تلك الفترة ستة شهور أخرى إذا وافقت دولة المقر على ذلك.

4- الأعفاء من التزامات الخدمة الوطنية.

5- علاوة على ذلك يتمتع الأمين العام والأمناء المساعدون والموظفون الرئيسيون هم وأزواجهم وأولادهم القصر بالمزايا والحصانات التي تمنح طبقاً للعرف الدولي للمبعوثين الدبلوماسيين.

6- يمكن للجامعة اصدار وثائق سفر خاصة بموظفيها ، وهي تشبه جوازات السفر العادية.

ثالثاً: بعض المواد المتعلقة بحصانات وأمتيازات الجامعة العربية حسب الاتفاقية:

1- المادة (14) من ميثاق الجامعة التي تنص على ان: (يتمتع بالحصانات والمزايا أعضاء مجلس الجامعة ولجانها وموظفيها على ما يقع منهم أثناء قيامهم بعملهم).

2- المادة (21) التي تنص على أن: (يعفى موظفوا الأمانة العامة من التزامات الخدمة الوطنية، على أنه بالنسبة لرعايا كل دولة فان هذا الأعفاء يقتصر على من أدرج اسمه منهم ضمن كشف يعده الأمين العام وتعتمده الحكومة صاحبة الشأن).

3- أما المادة (22) فقد نصت على انه: (يتمتع الأمين العام والأمناء المساعدون والموظفون الرئيسيون هم وزوجاتهم وأولادهم القصر بالمزايا والحصانات التي تمنح طبقاً للعرف الدولي للمبعوثين الدبلوماسيين كل بحسب درجته)¹.

رابعاً: الحصانات والأمتيازات الممنوحة لموظفي المنظمة العالمية للتجارة ولممثلي الدول الأعضاء:

نصت على ذلك المادة 3/8 ببيانها بأنه: (يتم منح موظفي المنظمة العالمية للتجارة ولممثلي الأعضاء بطريقة مماثلة، من قبل كل عضو من الأعضاء، الأمتيازات والحصانات اللازمة لهم لممارسة وظائفهم باستقلال تام في علاقتهم مع المنظمة العالمية للتجارة). وهكذا أكد هذا النص أيضاً الأساس الوظيفي للحصانات والأمتيازات، كما أنه بسطها على موظفي المنظمة وممثلي الأعضاء². كما نصت المادة 4/8 على أن تكون هذه الأمتيازات والحصانات مماثلة لتلك المذكورة في اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة، التي وافقت عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة في يوم 21 نوفمبر 1947.

هذا ويتمثل السبب الرئيسي في منح الحصانات والأمتيازات الى المنظمات الدولية في فكرة المصلحة الوظيفية ذلك أن تحقيق فعالية هذه

¹ يمكن أن نسجل على هذا المادة الملاحظة اللغوية الآتية: عندما نصت على كلمة (وزوجاتهم) وهذا غير صحيح، أما الصحيح فهو (وأزواجهم) لأنه قد يكون الموظف الدولي (أمرأة) فالأعفاء يشمل زوجها، أما وفقاً لهذا النص فهو مقصور على كون الموظف من الرجال والأعفاء يشمل زوجته.
² د. أحمد أبو الوفا، منظمة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة.....، مصدر سابق، ص 201.

المنظمات وخصوصاً تحقيقها لأهدافها ووظائفها يمثلان الأساس القانوني الذي من أجله منحت تلك الحصانات والمزايا، والتي لا تهدف الى تمييز المنظمة أو موظفيها أو ممثلي الدول المعتمدين لديها أو وضعهم في مقام مرموق بالمقارنة بغيرهم، وإنما فقط تيسير الممارسة الفعالة للمهام المنوط بهم أي لتسهيل الأعمال والأنشطة العائدة للمنظمة الدولية وفعالية القيام بها من خلال الموظفين الدوليين.

كذلك تعد تلك الحصانات والمزايا خروجاً على القانون العام -
نقصد بذلك القواعد العامة للقانون - المطبق داخل الدولة المضيضة، الأمر الذي يحتم أن يكون ذلك الخروج مبرراً فقط لأسباب وظيفية.

وفي كفالة تحقيق العمل المشترك لفرض تلك المزايا و الحصانات -
للدول أعضاء هذه المنظمات- لأهداف تحقيق الصالح العام، كما ويمنع دولة المقر أو الدولة المضيضة التي تمارس المنظمة فوق أرضها أنشطتها من أن تتمتع، نتيجة لأختصاصها الأقليمي، بوضع متميز بالنسبة للدول الأعضاء الأخرى، وكل ذلك لتحقيق المساواة بين الدول الأعضاء في هذه المنظمات وعدم التمييز بينها لأي سبب من الأسباب.

تجدر الإشارة أخيراً أنه في قانون المنظمات الدولية، يتم منح الحصانات والأمتيازات إلى المنظمة، و الى موظفيها و الى ممثلي الدول الأعضاء فيها وان اختلفت تلك المزايا والحصانات بحسب من تمنح له¹.

¹ د. أحمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص 199-200.

المبحث الخامس: المسؤولية القانونية للموظف الدولي:

لما كانت المسؤولية الدولية تعني كل خطأ مقترف ترتب عليه إضراراً بمصالح الأشخاص القانونية الدولية الأخرى، وكان مبنى هذا الخطأ هو الإخلال بالتزام دولي، إذن المسؤولية الدولية لا تنشأ ولا تثار إلا عند وقوع إخلال بالتزام دولي ترتب عليه ضرر لمنظمة دولية أخرى أو بإحدى الدول وذلك عند إصابة أحد رعاياها بضرر من جراء أو بسبب نشاط المنظمة الدولية.

ومن الجدير بالذكر أن العلاقة بين الضرر وبين من يتحمل عبء المسؤولية عن هذا الضرر بالتعويض عنه هو ما يسمى في الأساس القانوني المسؤولية الدولية، بوجه عام، ولقد أنقسم الفقه الدولي على نفسه بشأن تحديد أساس المسؤولية الدولية القانوني إلى فريقين كل فريق تبني نظرية:

فالفريق الأول تبني نظرية الخطأ وهذه النظرية نظرت فقط إلى الإخلال الحاصل بالالتزام الدولي، أما النظرية الثانية فتولي عنايتها فقط إلى عنصر الضرر الذي من الممكن أن يترتب على الخطأ وتدعى هذا النظرية بنظرية المخاطر¹.

هذا ويشترط لقيام المسؤولية الدولية عموماً وقوع إخلال بالتزام دولي سبب ضرراً للغير أو إضراراً بمصالح الغير من أشخاص القانون الدولي، وأمكانية نسبة هذا الضرر إلى الخطأ بما يعني توافر رابطة السببية بين الخطأ وما بين الضرر، بحيث يمكن القول بأن هذا الخطأ هو سبب الضرر وأنه لولا هذا الخطأ ما وقع ذلك الضرر.

¹ د. مفيد محمود شهاب، المنظمات الدولية، مصدر سابق، ص 111.

وما من شك في أن المسؤولية الدولية تعد صمام الأمان والدرع الواقعي في مواجهة تعسف الموظف الدولي وإخلاله بالتزاماته وواجباته الدولية المفروضة عليه بحكم وظيفته، وإنطلاقاً من هذا القول فإننا نستطيع أن نعرف المسؤولية الدولية أولاً: - بأنها (كل مخالفة أو خرق لالتزام دولي أو قيام الموظف الدولي بعمل غير مشروع ترتب عليه حدوث ضرر للغير من أشخاص القانون الدولي الأخرى).

ومن ثم فإن الخطأ الواقع والمسبب للضرر يسأل عنه الموظف الدولي إن كان خطأ شخصياً، أما إن كان هذا الخطأ مرفقياً فلا يسأل عنه الموظف الدولي بل تسأل عنه المنظمة الدولية نفسها، ويكمن وجه التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في أن الأول يكون مصدره خطأ الموظف الدولي شخصياً.

أما الخطأ الثاني فيكون سببه الإهمال والتقصير الواقعيين من المنظمة الدولية، والسبب في هذه التفرقة هو الوصول إلى الجهة القضائية المختصة بالفصل في هذا الخطأ أو ذاك.

غير أن للموظف الدولي أن يرفع المسؤولية عن نفسه متى أثبت أن الخطأ مرفقياً يمكن نسبته إلى المنظمة الدولية التي يعمل فيها الموظف الدولي، وكذلك العكس أن للمنظمة الدولية إثبات خطأ الموظف الدولي وتحميله المسؤولية الكاملة بتعويض المضرور، متى ما أثبتت أن الخطأ شخصياً ويرجع إلى الموظف الدولي لا إلى المنظمة الدولية¹.

هذا ومن المقرر أن للمسؤولية الدولية قواعد وأحكام مغايرة تختلف عن قواعد وأحكام الأنظمة الداخلية (وأن كانت تشابه معها في بعض

¹د. رجب عبد المنعم متولي، المصدر السابق، ص 79-102.

الأحكام) وذلك لكونها قواعد وأحكام تختلف تبعاً لحاجات المرفق الدولي الذي تقوم المنظمة على شؤونه وحسب ما تمليه ضرورة التوفيق بين صالح المنظمة وحقوق الغير¹.

ويمكن للموظف الدولي أن يدفع المسؤولية عن نفسه متى ثبت أو أثبت هو أن الخطأ مرفقياً يمكن نسبته الى المنظمة الدولية التي يعمل فيها الموظف الدولي، ومن الحالات التي يسأل الموظف فيها عن خطئه: حالة سكر الموظف الدولي أثناء العمل، فهنا يكون الخطأ شخصي يسأل عنه الموظف الدولي لا المنظمة الدولية، حتى ولو قد أقترف أثناء العمل أو بسببه فترفع الحصانة عن الموظف الدولي وتتم محاكمته لأن حالة السكر البين خطأ شخصي و كما أنها تخالف قواعد أحكام قانون المرور مما يترتب عليها إصابة الآخرين بأضرار، وفي حالة أن يستعمل الموظف سيارة المنظمة لقضاء أغراضه الخاصة فيصيب أحد الأشخاص، فهنا الخطأ شخصي يتحمله الموظف لا المنظمة.

ولكن الحكم يختلف فيما اذا تبين أن سبب الحادث الذي ارتكبه الموظف الدولي بسيارة المنظمة كان يعود الى خلل في أجهزة السيارة، هنا يكون الخطأ مرفقياً تتحمل المنظمة المسؤولية عنه وتكون ملزمة بتعويض المضرور من الجريمة.

وايضاً اذا أقترف الموظف الدولي خطأ أثناء أداء الأوامر الوظيفية أي نوع منه يحق لدولة المضرور أن تقاضي المنظمة الدولية وسواء أكان لجوئها

¹د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، مصدر سابق، ص73.

للمحكمة الدولية المختصة أم للتحكيم الدولي حسب إختيارها ورغبتها في اللجوء الى أي منها¹.

وقد يثور في هذا الصدد السؤال عن معيار التفرقة بين الخطأ الشخصي والمرفقي، فظهر في الآفاق إتجاهان إتجاه يتبنى معياراً شخصياً يعتمد على شخص المخطئ وما إذا كان شخص الموظف فيكون الخطأ شخصياً أو أن يكون راجعاً الى تقصير المنظمة فعند ذلك يكون الخطأ مرفقياً، أما المعيار الآخر فيعتمد على درجة الجسامة فإذا كان الخطأ جسيماً كان الخطأ شخصياً، ومهما كان المعيار المتبع في التفرقة بين الخطأ الشخصي والمرفقي إلا أن هذا لا يمنع من قيام مسؤولية الموظف الى جانب المنظمة والتزام كل منها بتعويض المضرور من الجريمة كما

حددت لائحة جامعة الدول العربية أنه (للأمين العام أن يوقف الموظف وقفاً إجرائياً عن العمل على ذمة التحقيق، ولا يجوز أن تزيد مدته على شهرين مع عدم الإخلال بمختلف حقوقه بما فيها حقه في المرتب الكامل، ولا يجوز أن يحرم الموظف من المرتب إلا لمدة أسبوع من الفصل الفوري إلا بعد إحالة الأمر الى اللجنة التأديبية للنظر في الأمر وتقديم تقرير عنه في خلال أسبوعين - وهذا يشبه تماماً نظام سحب اليد المطبق في قوانين الوظيفة العامة والخدمة المدنية داخل الدولة الواحدة - ويجوز للموظف أن يتظلم من القرار المجحف الصادر بحقه بطعن يقدم للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية)².

¹ ينظر: د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص 99-100

² د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص 106.

و على نفس المنهج سارت لائحة موظفي منظمة الدول الأمريكية وذلك عند تأديب موظفيها الذين يقتربون أو يأتون سلوكاً غير مرض، وقد أعطى هذا النظام في الفصل الحادي عشر منه للسكرتير العام (بوصفه الرئيس الإداري الأعلى في المنظمة) توقيع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها على الموظف الدولي المخالف أو الذي يسلك سلوكاً غير مرض.

وفيما يأتي بياناً للجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظف الدولي المخالف: ومن المقرر والثابت أن العقوبات أو الجزاءات التأديبية تتدرج فيما بينها بحسب درجة جسامة خطأ الموظف الدولي وفق التفصيل الآتي:

1- **التحذير الشفوي:** ويقصد به التنبيه الشديد للجهة الذي يوجه للموظف الدولي بسوء سلوكه وتقصيره أو بأن عمله غير مرض، وهذا التحذير مجرد إجراء تأديبي ولا تأثير له على مستقبله الوظيفي ولا يوضع في ملف خدمته، وهو بذلك يشبه عقوبة لفت النظر في قوانين الوظيفة العامة تقريباً.

2- **التحذير الكتابي:** وهذا الإجراء أشد قسوة من سابقه وهو لا يتخذ قبل الموظف إلا عندما يبلغ سوء سلوكه أو تصرفه غير المرض درجة معينة من الجسامة، وتلك هي علة إتخاذ هذا الإجراء الشكل المكتوب خلاف سابقه رغم أن الإجراءات من طبيعة واحدة ولذلك فهو يودع ملف خدمة الموظف الدولي ومن شأنه التأثير على مستقبله الوظيفي وبذلك فهو يشبه - في الغالب - عقوبة الإنذار التي يمكن فرضها على الموظف العام.

3- **التأديب أو اللوم المكتوب:** وهو توبيخ يوجه الى الموظف عندما تزداد جسامة مخالفته أو سلوكه غير المرض ولذلك فهو أشد قسوة من سابقه. وهو يشبه - تماماً - عقوبة التوبيخ في أطار الوظيفة العامة.

4- **الوقف عن العمل:** وهو إجراء مؤقت ولذلك لا يجوز أن يزيد على شهر واحد ويقترن جزاء الوقف المؤقت عن العمل بالحرمان من المرتب. وهذا طبيعي لأننا نعلم بأن الأجر لا يكون عادة إلا مقابل العمل.

5- الفصل الجزائي (أو الطرد من الوظيفة): ويوقع عندما تزداد درجة جسامة المخالفة أو عندما تتكرر المخالفة أو السلوك غير المرض، وهو إجراء خطير للغاية ولذلك لا يوقع إلا عندما تبلغ درجة جسامة المخالفة أو السلوك غير المرض مرحلة خطيرة للغاية¹. وهي عقوبة موجودة أيضاً على صعيد قوانين الوظيفة العامة الوطنية.

ويلاحظ في النهاية أن ما تقدم ذكره من جزاءات لا يطبق ولا ينفذ إلا بعد أخذ رأي لجنة خاصة تسمى اللجنة التأديبية المشتركة، وهي تقوم بإسداء النصح والمشورة وذلك فيما يتعلق بمدى صحة وسلامة توقيع الجزاءات أو الإجراءات التأديبية وما إذا كان الجزاء متناسباً مع المخالفة المنسوبة للموظف من عدمه وفي جميع الأحوال ينبغي أن يكون رأي اللجنة سابقاً على توقيع الجزاء التأديبي².

مما يعني أن رأي اللجنة له دور في صياغة وتكوين قرار فرض وتوقيع العقوبة، وهذا حتماً يشكل ضماناً للموظف الدولي لا يقل شأنه فيها عن الموظف العام.

¹ لمزيد من التفاصيل ينظر: د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص 107.

² ولقد حددت المواد 86-89 من لوائح الجامعات الأوربية الإجراءات التأديبية التي توقع على الموظف المخالف وهي: الإنذار الكتابي، التوبيخ، تأجيل الترقية، التنزيل أو الخفض في الدرجة والابعد عن المنصب، والحرمان الكلي أو الجزئي من الحق في المعاش عند التقاعد، ويجوز لسلطة التعيين دون عرض الأمر على مجلس التأديب الذي أشارت إليه اللوائح الملحق (9) المرافق لها الحق في توجيه إنذار كتابي أو توبيخ للموظف بناءً على اقتراح رئيسه المباشر أو من تلقاء نفس السلطة وبعد الاستماع إلى رأي الموظف المخالف، وكذلك يجوز لسلطة التعيين أن تأمر بوقف الموظف عن العمل وذلك إذا ما سلك مسلكاً خطيراً يتضمن إخلالاً جسيماً بواجبات وظيفته ويحدد في قرار الوقف عن الوظيفة ما إذا كان الموظف يستحق راتباً أثناء الوقف عن العمل وإذا ما برىء الموظف مما نسب إليه يسترد ما تم وقفه من مبالغ مالية تمثل مرتبه، وفي حالة ما إذا كانت الدعوى منظورة أمام محكمة إدارية فلا يوقع الجزاء التأديبي إلا بعد صدور حكم نهائي من المحكمة. لمزيد من التفاصيل ينظر: د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص 108.

الفصل الثالث

المقارنة بين الموظف العام والموظف الدولي

- ✓ المبحث الاول: المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث التعريف.
- ✓ المبحث الثاني: المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث الشروط الخاصة بكل منهما.
- ✓ المبحث الثالث: المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث النظام او المركز القانوني.
- ✓ المبحث الرابع: المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث المسؤولية.

المقارنة بين الموظف العام والموظف الدولي

تمهيد وتقسيم:

أكدنا و لازلنا نؤكد على حقيقة أساسية هي ان الوظيفة الدولية غير مقطوعة الصلة بالوظيفة العامة (الوطنية)، حتى أننا لا نجد غرابة عندما نسمع من بعض الكتاب القول بأن الوظيفة الدولية جزءاً لا يتجزأ من الوظيفة العامة في الداخل، وذلك كون الثانية تضرب جذوراً في القدم - نسبياً - مقارنة بالوظيفة الدولية، وكون النظام القانوني الذي يخضع له الموظف الدولي وأغلب أحكامه مستمدة من نظام الوظيفة العامة، ألا ان هذا القول لا يحجب عنا حقيقة أساسية مفادها بأن التشابه وان وجد بين النظامين، ألا ان هناك الكثير من الفروق بينهما، ومن هنا تنبجس لنا مقارنة بين النظامين كبير الأهمية، سنحاول جاهدين تسجيل اوجه تلك المقارنة وعلى مدار هذا الفصل وفي محاور عدة وعلى مدار فصل كامل ومن هذه المحاور: التعريف والشروط والحقوق والواجبات والمزايا والحصانات والمسؤولية في كل منها والآثار المترتبة على ذلك وغيرها من الأمور التي قد نلامس فيها وجهاً للشبه أو الاختلاف بين نظام الموظف الدولي والموظف العام، في جهد وبكل تواضع نراه عصارة أو اللب في هذا الموضوع المهم وذلك وفق التفصيل والتقسيم الآتي:

المبحث الأول: المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث التعريف:

يتشابه النظامين في هذا المجال في كثرة التعريفات التي قيلتا فيهما، حيث أنبرى كتاب القانون الدولي وقبلهم كتاب القانون الإداري لتعريف النظامين فكان نتاجاً لذلك وفر من التعريفات للنظامين تحتاج لجهد ولدراسة

كبيرة لتمحيصها والوصول عن طريقها أو اختيار تعريفاً راجحاً لكلا النظامين.

فقد عرفت محكمة العدل الدولية الموظف الدولي بأنه (كل شخص يتقاضى مرتباً وقد لا يتقاضاه، يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة ويكلفه فرع من فروع المنظمة بعمل أو بالأشتراك في مباشرة أحد وظائفها)¹.

هذا عن التعريف القضائي، أما بالنسبة للفقهاء فالتعريفات كثيرة ذكرنا قسم منها عند الحديث عن تعريف الموظف الدولي كلها تتفق في أشياء لا بد من توافرها في الموظف الدولي أستطعنا من خلال ان نجمع من هذا العناصر تعريفاً قريباً لتلك العناصر والتي لا يمكن ان نطلق تسمية موظف دولي على شخص ما لم تتوفر فيه تلك العناصر فقلنا بأنه يقصد به (كل شخص طبيعي يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة في خدمة المنظمة الدولية ويعمل وفق نظام قانوني خاص تضعه المنظمة الدولية لهذا الغرض).

أما الموظف العام فالمهمة أكثر صعوبة وأشد لأن التعاريف هنا لا تحصى ولا تعد ولا تقتصر على الفقه فقط ولا تكتف بالقضاء وإنما حتى المشرع نجده يشمر عن ساعده ليذكرنا تعريفاً للموظف العام، وكل التعريفات كما ذكرنا تتفق في عدة أمور منها تأدية العمل في خدمة الدولة أو شخص من أشخاص القانون العام مكلف بأدارة مرفق عام وشغله لوظيفة داخلية في ملاك المرفق العام، إضافة الى شرط الخدمة الدائمة وشرط التعيين بأداة قانونية عند قسم لا بئس به من الفقهاء.

¹ فتوى المحكمة الصادرة في نيسان 1949 حول قضية التعويض عن الأضرار الحاصلة بسبب الخدمة في منظمة الأمم المتحدة.

وقد توصلنا الى ثمرة من هذه التعريفات أستوت على سوقها فأعطت لنا تعريفاً يجمع أغلب وجهات النظر في هذا المجال عندما قلنا¹ بأنه (كل شخص يعمل بخدمة دائمة لدى الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الذي يدير مرفق من المرافق العامة على ان يشغل وظيفة تدخل ضمن ملاك هذا المرفق بصدور أداة قانونية لتعيينه في هذه الوظيفة).

من كل ما تقدم نستطيع أن نسجل كثير من الملاحظات واوجه المقارنة بين النظامين من حيث التعريف:

■ **أولاً:** ان النظامين يعتمدان على العنصر البشري، لذا ليس غريباً ان نجد بأن تعريف الموظف الدولي والموظف العام يبدأ بكلمة (كل شخص أو كل شخص طبيعي)... الخ.

■ **ثانياً:** كلاهما لا يركز على مسألة الأجر في التعريف، فنجد ان التعريف يتضمن عبارة (بمقابل أو بدون مقابل)، لكن هذا لا يعني بأن الأجر غير موجود في كلا النظامين (فالراتب) او أي تسمية تطلق عليه لاشك في أهميته للموظف دولياً كان أم وطنياً، ولكن النقطة المهمة ان التعريف لا يتوقف مطلقاً على الراتب الذي يتقاضاه الموظف، والذي يمكن عده كنتيجة منطقية لتأدية العمل أو الوظيفة او ثمرة من ثمراتها، حتى صار ثابتاً اليوم انه يعد حقاً من حقوق الموظف.

■ **ثالثاً:** من حيث التأقيت والدوام نجد بأن تعريف الموظف الدولي يساوي بين ان يعمل الموظف في خدمة دائمة أم مؤقتة لدى المنظمة الدولية، وان كان بعض كتاب القانون الدولي العام يشترط ذلك للتمييز بين الموظف

¹ تجب الإشارة هنا الى أننا لا نقصد بأننا أول من وضع تعريف في هذا المجال وإنما نحن نسجل التعريف الذي نراه قريباً لدراستنا ويتلاءم مع المقارنة بين نظامي الوظيفة الدولية والوظيفة العامة.

الدولي والمستخدم الدولي، فيقول بأن من يعمل بصفة دائمة هو الموظف الدولي ومن يعمل بصفة مؤقتة هو المستخدم الدولي¹.

أما بالنسبة لتعريف الموظف العام فعلى العكس من ذلك نجد أنه يركز على مسألة مهمة وفي صلب التعريف وهي أن يعمل الشخص بصفة دائمة أي يقوم بخدمة دائمة ومستمرة لدى الدولة أو أحد الأشخاص العامة وفقاً للقانون العام والذي يدير مرفقاً من المرافق العامة، أي أن الديمومة شرطاً أساسياً في الموظف العام.

تجدر الإشارة هنا أن المنظمة الدولية نفسها لا تقوم دون توفر شرط أساسي هو شرط أو عنصر أو مبدأ الاستمرارية، إذ أنها تتسم بالاستمرار والديمومة ما ظل كيانه موجوداً أما إذا زال هذا الكيان زالت معه المنظمة الدولية وآية حديثنا الكبرى في هذا المجال ومثله البارز منظمة عصبة الأمم التي أصبحت تاريخياً وتراثاً قامت على إنقاضه منظمة الأمم المتحدة.

■ رابعاً: من حيث نطاق عمل كل منهما: كما هو واضح تحصر التعريفات للموظف الدولي وللموظف العام على أبرز النطاق الذي يتم عمل كل منهما فيه، فبينما تبين التعريفات الخاصة بالموظف الدولي بأن ميدان عمل الموظف الدولي الرحب هو خدمة المنظمة الدولية، نجد بأن الموظف العام يؤدي عمله أو يقوم به في خدمة الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الذي يتولى إدارة مرفقاً من المرافق العامة.

فالموظف الدولي أذن يقوم بعمله على الصعيد الدولي قاصداً تحقيق مصلحة الجماعة الدولية، أما الموظف العام (الوطني) فيؤدي عمله على

¹ هذه التفرقة مأخوذة كما نعتقد من القانون الداخلي تحديداً من قانون العمل، إذ يطلق على من يعمل بصفة دائمة وفقاً لهذا القانون (بالعامل) ومن يعمل بصفة مؤقتة تطلق عليه تسمية (المستخدم) ولكل منهما أحكامه الخاصة وفقاً لهذا القانون.

المستوى المحلي (داخل حدود ونطاق الدولة) مستهدفاً من كل ذلك تحقيق مصلحة دولته¹.

بأختصار يتطلب تعريف الموظف الدولي قيامه بالعمل على الصعيد الدولي، بينما يستوجب تعريف الموظف العام قيامه بعمل على الصعيد المحلي أي داخل الدولة.

■ **خامساً:** نجد ان قسم ليس بالقليل من كتاب القانون الإداري في تعريفهم للموظف العام يشيرون الى الأداة القانونية للتعين، وسبب ذلك واضح لأن جل بل كل آثار الوظيفة العامة – تقريباً – تتوقف على أمر التعين الذي يعد بمثابة قرار إداري يضع الشخص في المركز القانوني للموظف العام، بينما نلاحظ خلو تعريفات الموظف الدولي من الإشارة الى الأداة القانونية للتعين، وهذا لا يعني بأن ان الاداة القانونية للتعين في الوظيفة الدولية غير مهمة بل على العكس من ذلك هي مهمة جداً لذلك فأننا لم نفضل ذلك عند تعريفنا للموظف الدولي عندما ذكرنا عبارة (... وفق نظام قانوني خاص تضعه المنظمة الدولية...) ولاشك ان من أهم مفاصل ومحتويات هذا النظام هو كيفية تعيين الموظف الدولي والأداة القانونية الخاصة بهذا التعين، هذا النظام القانوني الخاص بكل منظمة دولية مستمد في أغلب أحكامه من النظام القانوني الخاص بالوظيفة العامة.

■ **سادساً:** من حيث التسمية: فأن أغلب تعريفات الموظف الدولي تشير الى أنه لا يوجد فرق بين الموظف الدولي وبين العامل الدولي حتى أننا استعملناهما كمترادفتين لانهما يخضعان لنظام قانوني واحد.

¹ د. رجب عبد المنعم متولي، المصدر السابق، ص 22.

أما على الصعيد الداخلي فيوجد فرق بين الموظف العام وبين العامل، حتى أنه كل منهما يخضع لنظام قانوني يختلف عن الآخر، ففي العراق مثلاً بينما يخضع الموظف العام لقانون الخدمة المدنية ولقانون أنظباط موظفي الدولة، فإن العامل يخضع لقانون العمل العراقي رقم 150 لسنة 1987 المعدل والأنظمة والتعليمات الملحقه بهذا القانون.

المبحث الثاني: المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث الشروط الخاصة بكل منهما:

لا تطلق تسمية الموظف الدولي والموظف العام على كل شخص، بل لابد من ان تتوفر في الشخص شروطاً وعلامات حتى يمكن بعد ذلك ان يكون موظفاً دولياً أو موظفاً عاماً.

والشروط أيضاً نراها ليست على وتيرة واحدة فتارة تجدها متشابهة وتختلف في تارة أخرى لذا حق علينا ان نورد بعض أوجه الشبه والاختلاف في هذا المجال المهم سواءً للموظف العام أم للموظف الدولي، وذلك حسب التقسيم والتفصيل الآتي:

أولاً: من الشروط التي يوردها الكتاب (فقهاء القانون الدولي العام تحديداً) للموظف الدولي الشرط المتمثل بوجود ميثاق جماعي يقيم هيئات إدارية دائمة أو مؤقتة يوضح طريقة تعيين الموظفين ويحدد لهم اختصاصاتهم بعد ان يبين لهم كيفية مباشرتهم لوظائفهم.

أما بالنسبة للموظف العام فأنا نجد ان شروط التعيين وطريقته والاختصاصات وتحديدها نجدها في قوانين عدة كما تتنازعها عدة أنظمة وتعليمات بحسب النظام القانوني لكل دولة، مثل قانون الخدمة المدنية وقانون الملاك وما الى ذلك من القوانين الاخرى.

ثانياً: ان الموظف الدولي مشروطاً عليه أن يؤدي عمله لصالح منظمة دولية او فرع من فروعها، لذلك ووفقاً لهذا الشرط لا يعد موظفاً دولياً من كان يؤدي العمل لمصلحة دولة معينة أو حتى في مؤسسة تعمل على الصعيد الدولي ولكن لا ينطبق عليها وصف المنظمة الدولية.

في حين نجد بأن من أهم شروط الموظف العام ان يؤدي عمله في خدمة الدولة او في خدمة شخص من أشخاص القانون العام والذي يدير مرفقاً من المرافق العامة التي تقدم خدماتها لمصلحة المجتمع.

ثالثاً: يهدف الموظف الدولي ويتغيا من وراء العمل الذي يقوم به تحقيق المصلحة الجماعية المشتركة للدول المنظوية تحت لواء المنظمة الدولية، لذلك فإنه يمارس نشاطاً يمتد ليشمل مصالح تتصل أو تجري في أقاليم الدول الأعضاء في المنظمة الدولية.

أما بالنسبة للموظف العام (الوطني) فإن هدفه المنشود تحقيق مصلحة دولته التي يعيش فيها من جهة ومصلحة الأفراد داخل تلك الدولة من جهة أخرى¹.

رابعاً: ان الموظف الدولي يؤدي عمله تحت إشراف أجهزة المنظمة الدولية ووفقاً لأحكام ميثاق المنظمة الدولية ولوائحها وتعليمات وأوامر رؤسائه في المنظمة وحدهم.

لذا فإن من يخضع في أداء الوظيفة التي يقوم بها لقوانين وتعليمات دولته التي ينتمي إليها لا يعد وفقاً لهذا الشرط موظفاً دولياً.

بينما نجد أن من شروط بل ومن واجبات الموظف العام الأساسية قيامه بعمله وفقاً لقوانين وأنظمة وتعليمات دولته التي ينتمي إليها وبخلاف

¹د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص22-23.

ذلك يكون قد تجاوز القانون وعرض نفسه للمسؤولية نتيجة لتجاوز حدود سلطاته التي يمارسها وفقاً لقوانين دولته.

خامساً: وتبعاً لما ذكرناه في النقطة السابقة فإن من شروط الموظف الدولي توافر صفة الدولية، وهي الصفة التي طالما يتردد صداها في موثيق المنظمات الدولية عندما تشير الى الصفة الدولية لموظفيها، كما ان تلقي على عاتق الدول الأعضاء تعهداً باحترام تلك الصفة وبعدم المساس بها بأي شكل من الأشكال، وهذا ما يؤدي الى استقلال الموظف الدولي تجاه جميع الدول عموماً وتجاه دولته التي ينتمي اليها خصوصاً.

وهذا الشرط ليس غريباً او جديداً بالنسبة للمنظمة الدولية، والتي يعد شرطاً أساسياً من عناصر وشروط قيامها توافر مبدأ أو صفة الدولية، لذلك ما يشترط على الكل (المنظمة الدولية) من باب أولى يكون مشروطاً على الجزء (الموظف الدولي) في المنظمة الدولية.

أما بالنسبة لقوانين الوظيفة العامة فإنها غالباً ما تشير الى الصفة العامة او العمومية للوظيفة لذلك صارت قرينة لها من خلال شرط تقديم الخدمة العامة، أي التي تحقق المصلحة والخير للجميع.

حتى ان ذلك قد دفع المشرع العراقي الى القول (الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة)¹.

سادساً: من شروط تعيين الموظف الدولي والتي نجدتها شاخصة في بعض موثيق المنظمات الدولية² شرط او معنى التوزيع الجغرافي العادل أو

¹ ينظر نص المادة (3) من قانون أنضباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

² من ذلك مثلاً ميثاق منظمة الأمم المتحدة، ينظر نص المادة (101) فقرة (3) من الميثاق.

ما يسمى بتغطية أوسع نطاق جغرافي ممكن، بأن يكون التوزيع عادلاً وشاملاً لجميع الدول وبغض النظر عن جنسية الشخص المراد التحاقه بالوظيفة الدولية.

بينما نجد القوانين الداخلية المتعلقة بالوظيفة العامة لطالما تؤكد على شرط الجنسية وكون الوظيفة العامة حكراً على أبناء البلد أي الذين يحملون جنسيته، إلا استثناءً فإنها يمكن (أي الدولة) وبمحض إرادتها يمكن أن تمنح هذا الحق لغير المواطنين وبقدر الاستفادة في الخبرات الفنية المتوفرة لدى الأجانب في مجال معين في مجالات الوظيفة العامة المختلفة.

سابعاً: من شروط الوظيفة الدولية أن يكون محل عمل الموظف الدولي القيام بتنفيذ اتفاق دولي (معاهدة مثلاً).

أما بالنسبة لمحل عمل الموظف الداخلي أو الوطني فإن جوهره يتمثل في اشتراط تنفيذ حكم القانون داخل الدولة¹.

ولكن ذلك - وكما نعلم - لا يمنع من قيام الموظف العام بتنفيذ احكام الاتفاقية او المعاهدة الدولية بعد ان تصبح قانوناً داخلياً اذا ما صادقت عليها دولته من قبل سلطاتها المختصة وذلك وفقاً للأوضاع الدستورية لكل دولة على حدة².

¹ د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص 22.

² ينظر في موضوع السلطة المختصة بالتصديق على المعاهدات الدولية: د. عصام العطية، مبادئ القانون الدولي العام، الطبعة السادسة، توزيع المكتبة القانونية، المتني، بغداد، سنة نشر بلا، ص 123 و ما بعدها. ود. رشاد عارف السيد، القانون الدولي العام في ثوبه الجديد، الطبعة الثانية، دار نشر بلا، 2005، ص 75-76.

ثامناً: نجد أغلب موثائق المنظمات الدولية تنص على شروط تتناسب مع أهمية الدور الذي تقوم به المنظمة الدولية من كفاءة ومقدرة فنية ونزاهة وصفات خلقية عالية وعدم أنحياز لدولة على حساب الأخرى.

أما بالنسبة للقوانين الداخلية للوظيفة العامة فإنها تركز على شروط قد تبتعد أو تقترب من شروط الموظف الدولي من شرط العمر ومن شروط صحية ومن مؤهلات علمية وفنية مختلفة تتناسب مع أهمية أو طبيعة الوظيفة العامة التي يعين فيها شخص كموظف عام.

تاسعاً: الموظف الدولي يتم تعيينه بقرار يصدر من المنظمة وفقاً للنظام القانوني الخاص بكل منظمة دولية وقبل ذلك وفقاً لميثاقها الذي قامت على أساسه.

أما الموظف العام فإنه يلزم له صدور قرار أو أمر إداري بتعيينه في الوظيفة العامة المقصودة.

وصدور هذا القرار ومباشرة الموظف في وظيفته تمثل نقطة البداية لخضوع الشخص للنظام القانوني للوظيفة العامة.

عاشراً: الموظف الدولي يعين وفقاً لحاجة المنظمة الدولية ووفقاً للنشاط الذي تمارسه والذي قامت من أجل تحقيقه.

أما الموظف العام فإنه يعين على ملاك الدولة لذا يجب أن تكون هناك درجة وظيفية شاغرة مخصصة له ومحددات لها تخصيص مالي (راتب) مسبقاً تتناسب هذه الدرجة مع المؤهلات التي يحملها الشخص والمتقدم للتعيين أو للحصول على وظيفة عامة.

المبحث الثالث: المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث النظام أو المركز القانوني:

لا شك في انه أصبح ثابتاً اليوم بان لكل من الموظف الدولي والموظف العام نظام أو مركز قانوني خاص به يتمثل في جملة الحقوق والالتزامات والمزايا والحصانات وغيرها من الأمور التي تحكم كلا الوظيفتين، لذلك فأننا سوف نشد الرحال صوب بيان أوجه المقارنة بينهما في هذه المحاور التي ذكرناها، وذلك وفق التقسيم الآتي:

أولاً: من حيث تكييف العلاقة التي تربط بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية وبين الموظف العام والدولة:

1- لقد كانت طبيعة العلاقة التي تربط بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية ولا زالت مسألة فيها من الخلاف الكثير بين كتاب القانون العام عموماً وبين فقهاء القانون الدولي العام على وجه الخصوص فاستقر الأمر على ظهور ثلاثة مدارس أو مذاهب فقهية يمكن ردها الى ما يأتي:

■ **المدرسة الأولى:** والتي ترى بأن العلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية هي علاقة تعاقدية يحكمها وينظمها عقد العمل المبرم بين الطرفين، وهذا يعني - وفقاً لوجهة نظر هذه المدرسة - المساواة بين طرفي العقد (المنظمة الدولية والموظف العام)¹.

■ **المدرسة الثانية:** وتذهب هذه المدرسة الى أن العلاقة بين الموظف الدولي وبين المنظمة الدولية علاقة تنظيمية تحكمها وتنظمها اللوائح الادارية الموضوعة مسبقاً من قبل المنظمة الدولية، وهذه اللوائح هي التي تساعد على ثبات المركز الوظيفي للموظف وأحترامه.

¹ ينظر في هذه المدارس الفقهية: د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، مصدر سابق، ص 102 وما بعدها.

حتى ان هذه المدرسة وجدت صدىً يتردد لها عند القضاء وتحديدًا عند المحاكم الإدارية التي أستقرت على تكييف علاقة الموظف الدولي بالمنظمة الدولية على انها علاقة لائحية¹، أي انها محكومة باللوائح التي تضعها المنظمة الدولية.

■ المدرسة الثالثة: والتي تسمى بالمدرسة التوفيقية والتي تجمع بين المدرستين السابقتين، أذ أنها توضح بأن العلاقة ما بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية هي علاقة من نوع خاص (ذات طبيعة مختلطة) عقدية من جهة وتنظيمية من جهة أخرى، مما يعني خضوع الموظف الدولي لوضع أو مركز مرن قابل للتطور وللتغيير المحتمل الذي يطرأ على حياة المنظمة الدولية، وذلك كله بحسب احتياجات ومصالح المنظمة الدولية مع مراعاة عدم المساس بالحقوق المكتسبة للموظفين الدوليين.

ويبدو أن الرأي الأخير (المدرسة التوفيقية) هو الأقرب للصواب، لأنه يحقق ثبات واستقرار مركز الموظف الدولي من جهة، وكذلك تحقيق مصالح وحاجات المنظمة الدولية والتي قامت على أساس تحقيقها للدول المشتركة فيها².

2- أما عن طبيعة العلاقة القانونية التي تربط بين الموظف العام من جهة وبين الدولة من جهة أخرى، فأننا في هذا الموضوع نجد بأن الخلاف بين فقهاء القانون العام عموماً والقانون الإداري خصوصاً على أشد ذروته أيضاً.

¹ د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص 59.

² ينظر: د. مفيد محمود شهاب، المنظمات الدولية، مصدر سابق، ص 158 - 159.

فهناك مثلاً النظريات التعاقدية أي التي تقوم على وجود عقد بين الأثنين، مرة تدعي بانه عقد مدني يخضع لأحكام القانون الخاص وفي أخرى تكييفه على انه عقد من عقود القانون العام.

ثم ظهرت ثانياً النظرية القانونية التنظيمية، والتي تؤدي الى القول بان مركز الموظف العام مركز عام محكوم بأحكام القوانين والتعليمات والأنظمة التي تخص الوظيفة العامة، أذ أنها هي الكفيلة ببيان مركز الموظف وكذلك توضيح حقوقه وواجباته تجاه الوظيفة التي يقوم بها.

وهذا الرأي الأخير هو الرأي الراجح والمستقر اليوم في تكييف علاقة الموظف العام بالدولة، وذلك لأنه يحقق النتائج التي تقتضيها مسألة أعمال القواعد التي يستلزمها سير المرافق العامة بأنظام وأضطراد¹.

3- عند المقارنة بين النظريات التي قيلت في تكييف علاقة الموظف الدولي بالمنظمة من جهة، وبين الموظف العام والدولة من جهة أخرى، نجد بأن الخلاف الموجود في تكييف العلاقة بين الموظف العام و الدولة قد انتقل نفسه - تقريباً على صعيد تكييف علاقة الموظف الدولي بالمنظمة الدولية، مع فروقات بسيطة تتفق مع طبيعة كل وظيفة على حدة.

ثم أننا نلاحظ اختلافاً جوهرياً في طبيعة العلاقة ذاتها، فبينما نجد فقهاء القانون الإداري قد اتفقوا ومعهم القضاء الإداري على تكييف علاقة الموظف بالدولة على انها علاقة تنظيمية ومركزه مركز تنظيمي، نجد على العكس من ذلك فقهاء القانون الدولي العام قد أستقروا على تكييف علاقة الموظف الدولي بالمنظمة الدولية على انها علاقة عقدية من جهة وتنظيمية ولائحية من جهة أخرى.

¹ د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ واحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص 294- ص 300.

وواضح ان الفرق يعود لأسباب تتعلق بطبيعة كل وظيفة. فبينما يكون نطاق او محل عمل الموظف الدولي العلاقات الدولية سريعة التغير والتطور، فإن الموظف العام يمارس عمله في بيئة أكثر استقراراً وثباتاً من خلال ممارسته لعمله في نطاق دولته دون غيرها من الدول.

ثانياً: من حيث تعيين الموظف الدولي والموظف العام:

1- ان ميثاق المنظمة الدولية من الممكن ان يشتمل على كيفية أو طريق تعيين الموظف، ولكن الذي يجري عادة اكتفاء الميثاق بالنص على القواعد العامة في هذا المجال، أما الأمور الأخرى فتترك مسألة وضعها لموضوع التنفيذ الى لوائح وقرارات المنظمة الدولية في هذا الشأن.

أما بالنسبة لقواعد تعيين الموظف العام وشروطه فإنها غالباً ما يكون منصوصاً عليها في قوانين الخدمة المدنية والملاك وقوانين الوظيفة العامة، وان كان هناك هامش تقديري للإدارة عند ما تعين موظفيها وذلك بلوائح وتعليمات الا ان هذا يجب ألا يمس بمبدأ مهم ألا هو مبدأ مساواة الجميع وحقهم في تولي الوظائف العامة.

2 - ان إجراءات التعيين المتبعة في الوظيفة الدولية تكاد تتشابه مع إجراءات التعيين في الوظيفة العامة الوطنية، وان كانت بيئة كل وظيفة تختلف عن الأخرى فالبيئة الدولية تمتاز بضعف التضامن بين اطرافها وافتقارها الى سلطة حاکمة تعمل على علو حكم القانون وتطبيقه على أعضائه بخلاف البيئة الداخلية أو المحلية، مما ألقى بظلاله على دور الموظف الدولي الذي يبدو ضعيفاً متعلقاً بالتحضير والتنسيق والأشراف فقط وبين دور الموظف العام الذي يعمل على تطبيق القوانين الداخلية.

3- ان طرق التعيين للموظف الدولي متنوعة والتي منها طريقة المسابقات المفتوحة لمواطني كافة الدول الأعضاء أو عن طريق اشتراط مؤهلات دراسية أو علمية معينة، مع مراعاة الحصول - قدر الامكان - على أكبر معاني التوزيع الجغرافي العادل والمقدرة والكفاية، وان كانت هناك طريقة التعيين عن طريق الترشيح للموظف الدولي عن طريق دولته أو حتى اللجوء الى الضغط على المنظمة الدولية بغية تعيين رعاياها الذين رشحتهم لهذا الغرض، والضغط أما ان تكون شخصية خلال تقييد حرية رعايا في التقدم لشغل وظيفة دولية من خلال اشتراط الحصول على أذنها أو موافقتها في هذا المجال¹.

أما طرق تعيين الموظف العام فهي متنوعة ومنها طريقة المسابقة أو الأعداد المسبق أو الانتخاب أو عن طريق اشتراط مؤهلات علمية وفنية معينة تتفق مع الوظيفة العامة.

يعني ان الاصل في تعيين الموظف الدولي تمتع المنظمات الدولية بحرية وأستقلال كبيرين في اختيار وتعيين الموظفين، وان كانت الممارسات الفعلية تدل على تدخل الدول في ذلك خصوصاً الدول الكبرى ذات الثقل منها، وهي مسألة قد توجد على الصعيد الداخلي ولكنها أقل حدة من خلال

¹ مثال الأول (الضغوط الشخصية) اتفاق الدول الاعضاء الخمس الكبرى عند انعقاد دورة الأمم المتحدة عام 1946 بمقتضاء حصلت تلك الدول على مناصب دائمة في الامانة العامة في مكان الامناء المساعدون. ومثال الثانية (التقييد والأذن) الضغوط التي مارستها الولايات المتحدة على الامين العام للأمم المتحدة عام 1952 بقصد استبعاد تعيين بعض رعاياها ممن لهم ميول وتطلعات شيوعية من العمل والتعيين في المنظمة الدولية (الأمم المتحدة) وقد أستجاب بالفعل الأمين العام لهذا الطلب، وقام بفصلهم وهم (11) موظفاً لهذا السبب. ينظر: د. عبدالعزيز محمد سرحان، القانون الدولي الإداري، ط1، دار نشر، 1977 - 1978، ص70. وكذلك ينظر: احكام المحكمة الادارية للأمم المتحدة من رقم 29-42 والمنشورة في مجموعة احكام هذه المحكمة، الجزء الأول، الأحكام من 1-70، ص11-192.

تدخل الدولة والأحزاب السياسية في مسألة تعيين الموظف العام في دوائر الدولة المختلفة.

4- فيها يتعلق باشتراط الكفاءة للتعيين، فإن القاعدة العامة في تعيين الموظفين الدوليين - كما أشرنا لذلك - اشتراط مستوى عالٍ من الكفاءة مثل اختيار قضاة محكمة العدل الدولية.

وهكذا الحال بالنسبة للوظيفة العامة فالكفاءة شرطاً ليس بالغريب عنها عندما يكون من بين شروط التعيين الحصول على مؤهل علمي معين أو شهادة في اختصاص معين مثل شروط تعيين القضاة ومدراء النواحي وما إلى ذلك.

لكن يلاحظ أن شرط الكفاءة يكون مطلوباً أكثر على الصعيد الدولي أكثر منه على الصعيد المحلي، لأن طبيعة العلاقة والنشاط تختم التعامل مع الدول الأخرى، أما الموظف العام فهو يتعامل مع أبناء وطنه الواحد، مما لا تكون معه الكفاءة شرطاً مطلوباً دائماً في جميع الوظائف العامة¹.

أن النقطة (3 و 4) يقودان إلى القول بأن المنظمة الدولية عندما تختار موظفيها تكون حكومة بعاملين هما: محاولة الحصول على أحسن الكفاءات من جهة وتحقيق توازن داخل أجهزة المنظمة بين مواطني الدول الأعضاء في المنظمة الدولية من جهة أخرى.

5- أن صور تعيين الموظف الدولي متعددة منها: التعيين تحت الاختبار ومنها التعيين المحدد الأجل وكذلك التعيين لأجل غير مسمى.

¹ للمزيد من التفاصيل حول موضوع التعيين في الوظيفة الدولية. ينظر: د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، مصدر سابق، ص 76-78.

كذلك الحال بالنسبة للموظف العام فهو يوضع تحت الاختبار وبحسب القوانين المختلفة مدة لا تقل عن (6) أشهر ولا تزيد عن سنة، ثم ان هناك صيغة التعيين الوقي وصيغة العقود التي تبرم بين الشخص ودوائر الدولة المختلفة بحسب حاجاتها المختلفة في الداخل.

6- يتشابه كلا النظامين فيما يتعلق بالقواعد الأساسية الخاصة بموضوع الترقية، وذلك لأن أغلب قواعد ترقية الموظف الدولي مستمدة في أصولها من مثيلاتها في القانون الإداري المقارن والخاصة بالوظيفة العامة.

7- أخيراً وكما تكون للوظيفة الدولية بداية تبدأ مع التعيين فإنها لها نهاية أيضاً وتنتهي الخدمة إما بالاستقالة أو وفقاً لشروط العقد المبرم بين الموظف والمنظمة الدولية، أو عندما تقتضي ضرورات العمل الغاء الوظيفة او عندما تبين ان عمل الموظف الدولي لم يكن مرضياً، أو اذا كانت ظروفه الصحية لا تسمح بالاستمرار في الخدمة في المنظمة، او عن طريق توقيع الجزاءات التأديبية التي يفرضها الأمين العام، والتي قد يكون من بينها الفصل اذا ما ارتكب الموظف الدولي مخالفة جسيمة.

أما عن الموظف العام فإن خدمته تنتهي أيضاً أما بالاستقالة او بالأحالة على التقاعد أو بالفصل او بالغاء الوظيفة وكذلك بسبب ظروف الموظف الصحية.

مما يعني ان طرق انتهاء خدمة الموظف الدولي والموظف العام تتشابه وتتقارب الى حد كبير.

ثالثاً: من حيث حياد الموظف الدولي والموظف العام:

من المبادئ المهمة التي تحكم عمل الموظف الدولي مبدأ (الحياد بين الدول الأعضاء في المنظمة الدولية) ووفقاً لهذا المبدأ فان لا يجوز للموظف

محاباة أو تفضيل دولة من الدول الاعضاء في المنظمة الدولية على دولة أخرى، فعليه ان لا يميز في المعاملة وان يلتزم بمراعاة الحياد الدقيق والكامل بين كافة الدول الاعضاء في المنظمة الدولية، وان يعاملها جميعاً على قدم المساواة وألا يحابي دولة حتى لو كانت دولته التي ينتمي اليها بجنسيته على حساب دولة أخرى.

أما بالنسبة للموظف العام فإن هذا المبدأ غير موجود في قاموس الوظيفة العامة، بل عليه دائماً ان يسعى الى تنفيذ مصالح ورغبات دولته التي ينتمي اليها ورغبات الافراد في دولته، وأن كان عليه الالتزام بعدم التفرقة بين المواطنين المراجعين له ولأي سبب كان بل عليه ان يعاملهم على قدم المساواة وبدون أي تمييز أو تفرقة.

رابعاً: من حيث ولاء الموظف الدولي و الموظف العام:

ان الموظف الدولي يعمل تحت لواء المنظمة الدولية، اي انه يلتزم بخدمة المنظمة الدولية، وفقاً لما تصدره من تعليمات في أجهزتها المختلفة ومن رؤسائه الآخرين، ثم ان مقتضى مفهوم مبدأ لولاء للمنظمة الدولية التزام الموظف الدولي بتغليب مصلحة المنظمة الدولية على المصالح الفردية لسائر الدول حتى مصلحة دولته التي ينتمي اليها بجنسيته.

ومن مقتضى هذا المبدأ أن يعمل تحت أمر واشراف رئيسه الاداري والممثل بالأمين العام للمنظمة الدولية ووفقاً للوائح وقرارات المنظمة الدولية ونظامها القانوني الخاص.

أما الموظف العام فإنه يعمل بخدمة الدولة التي ينتمي اليها ويكون ولائه كله معقوداً لمصلحة دولته من خلال تغليبه لمصلحة دولته على كل المصالح الأخرى، حتى ان ذلك لم يكن بعيداً عن المشرع في أغلب الدول

ومنها العراق عندما ذهب الى وصف الوظيفة العامة بالتكليف الوطني وبالأمانة وما الى ذلك من الأوصاف الأخرى.

ثم ان الموظف العام لاشك يعمل على اطاعة أوامر رؤسائه الإداريين عند تنفيذه الوظيفة وكذلك للقوانين والأنظمة والتعليمات الموجودة في هذا المجال.

خامساً: من حيث حقوق الموظف الدولي والموظف العام:

للموظف الدولي وللموظف العام جملة من الحقوق التي تنسجم مع أهمية الدور الذي يؤديه الموظف الدولي وكذلك الموظف العام وكما يأتي:

1- أول الحقوق التي يتمتع بها الموظف الدولي هو تقاضيه للراتب (وما يتصل به من بدلات)، فالموظف الدولي يحصل على أجر مقابل تأديته للعمل ضمن إطار المنظمة الدولية.

وهذا المقابل المالي الذي يحصل عليه الموظف الدولي يجب أن يتناسب مع الوظيفة الدولية التي يؤديها من جهة ومع كفالة مستوى معيشي لائق به حاله حال أي موظف آخر.

أما الموظف العام فإنه هو الآخر لا يؤدي عمله بالمجان وإنما يحصل على راتب مقابل أفناء حياته في خدمة الوظيفة العامة.

وكذلك يحصل على مخصصات أخرى مضافة للراتب كالمخصصات العائلية (عن الزوجة والأولاد) ومخصصات منع مزاولة المهنة والمخصصات المحلية ومخصصات السفر والايفاء ومصروفات النقل وأجور الأعمال الإضافية وكذلك المكافآت التشجيعية ومخصصات التفرغ العلمي.

والمهم في الراتب وما يلحق به أيضاً أن يوفر للشخص مستوى معيشي مناسب له ولأسرته.

2- خضوع الموظف الدولي لنظام العلاوات السنوية والترفع والمستمدة أغلب أحكامه من نظام العلاوات السنوية والترفع الذي يخضع له الموظف العام وفقاً لمبادئ القانون الإداري المقارن.

ولا شك في أهمية نظام العلاوات السنوية والترفع خصوصاً للموظف العام لأنه (أي هذا النظام) يمثل الرافد والمغذي الحقيقي والمستمر للراتب، لذا نجد بأن الاهتمام بهذا النظام على صعيد الوظيفة العامة أكثر منه على صعيد الوظيفة الدولية.

3- يخضع الموظف الدولي لنظام التأمينات الاجتماعي (مثال ذلك صندوق المعاشات التقاعدية الخاص بمنظمة الأمم المتحدة) وكذلك يحصل الموظف الدولي في الغالب على مكافأة نهاية الخدمة أي عند انتهاء خدمته في المنظمة الدولية.

بينما الموظف العام يحصل على ميزة أساسية تمكنه من العيش بعد انتهاء خدمته في الوظيفة العامة وبعد أن أفنى زهرة شبابه في خدمة الدولة تتمثل تلك الميزة بالراتب التقاعدي الذي يحصل عليه الموظف، حتى أننا لا نجد اليوم دولة على العموم إلا وكان فيها قانوناً خاصاً أو نظاماً معيناً لتقاعد الموظف العام.

4- يحكم الموظف الدولي نظام خاص للأجازات فلهذه مثلاً الأجازة السنوية كما لديه الأجازات الخاصة أيضاً

ما الموظف العام فأن من أبرز حقوقه التي يتمتع بها الأجازات بأنواعها فمنها السنوية (الاعتيادية) ومنها أجازات الأعياد والعطل الرسمية والأجازات الطارئة والمرضية والدراسية ومنها أيضاً أجازة الولادة والأمومة وأجازة المصاحبة.

مما يلاحظ تنوع نظام الأجازات الذي يخضع له الموظف العام بصورة أكثر وضوحاً من نظام الأجازات الذي يخضع له الموظف الدولي لدى المنظمة الدولية.

ولا شك في أهمية نظام الأجازات للموظف الدولي وكذلك للموظف العام لان كليهما بشر ومعرض للتعب والأجهاد والمرض، لذا فالأجازة ضرورية يعود الموظف بعدها الى العمل مرتاح الذهن ومتفتح البال مما يساعده على التطور والأبداع في الوظيفة التي يؤديها دولية كانت أم وظيفة عامة على الصعيد الداخلي للدول.

5- فيما يتعلق بترقية الموظف الدولي فإن يخضع لنظام خاص في هذا المجال¹، وهو مستمد في أغلب أحكام من نظام الترقية الخاص بالموظف العام داخل الدولة.

ولا شك في أهمية الترقية للموظف الدولي وللموظف العام بها يترقى الموظف في عمله ويتقل من درجة لأخرى ولا يظل جامداً في نفس المكان مما يقتل لديه حافز الأبداع ويشل حركته في العمل.

6- يتمتع الموظف الدولي بالحق في تشكيل هيئات تتولى الدفاع عن مصالحه، كالجمعيات والنقابات، فتوجد اليوم الكثير من النقابات الخاصة بموظفي بعض المنظمات الدولية.

¹ أن ترقية الموظف الدولي تتم أما بالأقدمية أو عن طريق الاختيار. وهذا ما تأكده وتنص عليه أغلب نظم ولوائح العمل في المنظمات الدولية.

ينظر مثلاً نص المادة 14/104 من لائحة موظفي الأمم المتحدة. وللأطلاع على المزيد من التفاصيل حول موضوع ترقية الموظف الدولي. ينظر: د. محمد طلعت الغنيمي، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1974، ص 349.

وهذا الحق أيضاً مقرر تماماً للموظف العام، أذ توجد هيئات ونقابات تدافع عن مصالحه عند تعرضه لأي اعتداء أو مساس بتلك المصالح أو الحقوق التي يتمتع بها وفقاً للقانون.

7- أخيراً وفيما يتعلق بالحصول على بعض المزايا والمنافع المادية والمعنوية، نجد بأن من حق الموظف الدولي الحصول على بعض تلك المزايا والمنافع. أما الموظف العام وبمحكم صفته الوظيفية فإنه يحصل على الكثير من المزايا والمنافع لا يمكن للآخرين من غير الموظفين الحصول عليها أو الاستفادة منها مثل المكافآت التشجيعية وأعارة الخدمات والتمتع بالتفرغ العلمي وشمول الموظف بنظام التأمين الصحي والرعاية الصحية المجانية أو المنخفضة أو الاستفادة من خدمات النقل الحكومي وغيرها الكثير من المنافع والأمتيازات المادية والمعنوية الأخرى.

سادساً: من حيث واجبات الموظف الدولي والموظف العام:

أينما وجدت الحقوق توجد الى جنبها الألتزامات والواجبات لتشكل طرفي المعادلة المتوازنة، من هنا سننطلق في المقارنة بين واجبات الموظف الدولي وواجبات الموظف العام وكما يأتي:

1- يقع على عاتق الموظف الدولي العمل لحساب المنظمة الدولية فقط، لذا عليه التحلي بالنزاهة.

والحيادة والاستقلال في اداء وظيفته وتنفيذ التعليمات الصادرة من المنظمة دون الاستماع لأي.

توجيهات من جهة أخرى خصوصاً دولة المقر رغم ما تمنحه وتقرره له من مزايا وحصانات على أقليمها وكذلك تعليمات دولته التي ينتمي إليها بجنسيته. وإنما عليه تكريس كل جهوده لصالح وظيفته الدولية.

أما الموظف العام فلا شك ان عليه التمتع بالنزاهة والحيادة والاستقلال في العمل من جهة، ألا أنه ومن جهة أخرى عليه ان يعمل تحت توجيهات وأشراف دولته التي ينتمي إليها ونظامها القانوني الخاص بالوظيفة العامة.

2- على الموظف الدولي الأمتناع عن أي تصرف من شأنه المساس بكرامة الوظيفة الدولية، كظهوره في حالة سكر في مكان عام أو ما الى ذلك من قيامه ببعض الأمور غير الأخلاقية.

أما الموظف العام فأن من بين أهم واجباته المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والأبتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالأحترام والتقدير اللازمين لها، ويستوي في ذلك ان كان الأمر أثناء اداء الوظيفة أو حتى خارج أوقات الدوام الرسمي¹، لأن الوظيفة العامة وبأختصار تمثل الدولة باعتبارها صاحبة السيادة والسلطان.

3- ان الموظف الدولي ليس من صميم عمله القيام بفرض الرسوم والضرائب على الغير، لأن المنظمات الدولية أساساً وكقاعدة عامة لا يجوز لها ان تفرض رسوم وضرائب على الغير.

أما الموظف العام فأن من أبرز الواجبات الملقاة على عاتقه أمتناعه عن كل ما من شأنه أن يقود أو يؤدي الى فرض ضرائب أو جباية رسوم من المواطنين أو من غيرهم من دون أساس قانوني، حتى ان ذلك يعد جريمة معاقباً عليها وفقاً للقانون العقوبات.

¹ ينظر مثلاً نص المادة (4/ ثامناً) من قانون أنظباط موظفي الدولة العراقي رقم 14 لسنة 1991 المعدل، جدير بالذكر ان المشرع العراقي خصص في هذا القانون فصل كامل هو الفصل الثاني لواجبات الموظف العام.

4- من واجبات الموظف الدولي التزامه بالسرية والكتمان في جميع الشؤون المتعلقة بعمله الرسمي، وألا يبلغ أي شخص بأية معلومات غير معلنة كان قد تعرف عليها بحكم وظيفته، وألا يستغل مثل هذه المعلومات لمصلحته الشخصية.

أما الموظف العام فعليه كتمان المعلومات والوثائق التي أطلع عليها بحكم وظيفته أو أثناء ذلك، إذا كانت تلك المعلومات سرية بطبيعتها، أو الخوف من ان أفشائها يؤدي الى إلحاق ضرر بالدولة أو الأشخاص، وكذلك في حالة صدور أمر من رئيسه بضرورة كتمانها، وهذا الواجب يبقى مستمراً حتى بعد انتهاء الوظيفة، كما ان على الموظف عدم الاحتفاظ بوثائق رسمية سرية بعد أحالته على التقاعد أو انتهاء خدمته بأي سبب من الأسباب¹.

وعليه الامتناع أيضاً عن استغلال الوظيفة ونفوذها بهدف تحقيق منفعة أو ربح شخصي سواء أكان له أم لغيره².

وهذا يدل على تشابه هذا الواجب الملقى على عاتق الموظف الدولي وعلى الموظف العام بصورة أكثر وضوحاً وتشديداً.

5- من الواجبات المفروضة على عاتق الموظف الدولي عدم قبوله أو شغله لأي منصب أو وظيفة تتعارض مع مقتضيات الوظيفة الدولية وطبيعتها، كأن يقبل بمنصب سياسي مثلاً.

أما بالنسبة للموظف العام فإن من الواجب عليه عدم الجمع بين وظيفتين بصفة أصلة أو بينها وبين أي عمل آخر وكذلك مزاولة الأعمال التجارية ألا بموجب أحكام القانون³.

¹ ينظر نص المادة (4/ سابقاً) من قانون أنظباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

² ينظر نص المادة (4/ تاسعاً) من القانون السابق ذكره.

³ ينظر نص المادة (5 / أولاً و ثانياً) من القانون السابق ذكره أيضاً.

6- على الموظف الدولي في عمله أن يمثل المنظمة الدولية خير تمثيل وان يحافظ على سمعة ومكانة تلك الوظيفة.

أما الموظف العام فعليه أن يعمل دائماً على تحسين صورة العلاقة التي تربط بين المواطن وبين الدولة التي ينتمي إليها.

7- ان واجبات الموظف العام بعضها توجب منه القيام بعمل والبعض الآخر تحتم عليه الأمتناع عن أمر أو عمل معين.

وهذا التقسيم مأخوذ تماماً من تقسيمات فقه القانون الاداري لواجبات الموظف العام، أذ أنهم يقسمونها الى واجبات إيجابية تحتم عليه القيام بعمل معين وواجبات سلبية تفرض عليه الأمتناع عن القيام بعمل معين.

8- ان واجبات الموظف الدولي جميعها تقريباً - المنصوص عليه وغير المنصوص عليه - نابعة من صميم علاقة التبعية التي تربط الموظف الدولي بالمنظمة الدولية، فرابطة العمل الدولي تتسم برباط الولاء وخضوع الموظف الدولي والمستخدمين لروؤسائهم المباشرين.

وتعد هذه العلاقة ضرورية ومهمة جداً على أساسها تقوم الوظيفة الدولية، وهي تشبه الى حد كبير علاقة التبعية التي تربط بين العامل وصاحب العمل وأن اختلفت من حيث الطبيعة ألا انها تتشابه معها من حيث المضمون، وهذه العلاقة تعود الى وجود جانب عقدي يحكم عمل الموظف الدولي.

أما عن واجبات الموظف العام فأنها تنبع من مركزه القانوني والتنظيمي الذي هو فيه، لذا نجد بأن رابطة التبعية تغيب عن العلاقة التي توجد بين الموظف العام وبين الدولة، وذلك بسبب غياب الجانب العقدي عن المركز التنظيمي الذي يحكم علاقة الموظف العام بالدولة.

سابعاً: من حيث مزايا وحصانات الموظف الدولي والموظف العام: يمكن القول ان المزايا والحصانات قد تقررت على المستوى الدولي، لذلك فهي تكون للموظف الدولي أكثر مما تكون لصالح الموظف العام، وهذا ما يقوم بتوضيحه التفصيل الآتي:

1- من أهم مزايا وحصانات الموظف الدولي التزام الدول الأعضاء وغير الأعضاء باحترام صفة الموظف الدولية وعدم المساس بها أو محاولة التأثير على الموظف الدولي بأي شكل من الأشكال¹.

أما الموظف العام فعلى جميع مواطني الدولة احترام صفة الموظف العامة وعدم المساس بها ولأنه يمثل الدولة فإن هذه الميزة نجدها سلاح ذوحدين فتارة نجد بعض قوانين العقوبات ومنها العراقي تشدد عقوبة المتهم إذا ما قام به ضد موظف عام اثناء خدمته أو بسبب ذلك، وفي أحيان أخرى تجعل صفة الموظف العام سبباً لتشديد العقوبة إذا ما ارتكب الموظف العام جريمة تتنافى مع أخلاق وقواعد الوظيفة، بل ان هناك جرائم يكون الفاعل فيها هو الموظف العام دون غيره كالرشوة والاختلاس وخيانة الأمانة وغيرها من الجرائم الأخرى².

¹ ينظر مثلاً نص المادة (100 / 2) من ميثاق الأمم المتحدة.

² ينظر مثلاً نصوص المواد (307 - 314) الخاصة بجريمة الرشوة والمواد من (315 - 321) والخاصة بالاختلاس من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل.

2- يتمتع الموظف الدولي بالحصانة الشخصية والتي تعني عدم جواز القبض عليه أو حجزه أو حجز أمتعته الشخصية.

وهي ميزة لا نجدها بالنسبة للموظف العام، وإن كانت بعض دوائر الدولة لا تجيز حجز الموظف التابع لها أو القبض عليه إلا بعد الحصول على موافقتها أو على إذن منها.

3- أن الموظف الدولي يتمتع بالحصانة القضائية والمقصود بها عدم خضوع الموظف الدولي في المنظمات الدولية للقضاء الوطني (جنائياً كان أم مدنياً أم حتى إدارياً) فيما يتعلق بما يصدر عنه من أعمال تتصل بمهمته الرسمية، وهذه الحصانة تظل بعد انتهاء صفة الموظف الدولي التمثيلية عما صدر منه من أقوال وأفعال بصفته الرسمية أو بسبب تلك الصفة.

وهي ميزة قلما نلاحظها في الوظائف العامة في الداخل إذ أن الموظف العام يخضع للقضاء بكل أنواعه حالة حال أي مواطن آخر، اللهم إلا في بعض الوظائف الخاصة والمهمة مثل كونه نائباً في البرلمان داخل دولة من الدول.

4- يعفى الموظف الدولي من الضرائب المحلية التي تفرضها دولة المقر كضريبة المطار والطرق، وكذلك تعفى المبالغ المالية التي يحصل عليها الموظف في صورة مرتب أو مكافأة من الضرائب التي تفرضها دولة المقر أو حتى من ضرائب الدولة التي ينتمي إليها الموظف الدولي.

بينما يخضع راتب الموظف العام للضريبة في دولته حاله حال أي مواطن آخر وإن كان قد يتمتع هنا ببعض التخفيضات أو ببعض الإعفاءات

مثل إعفاء التوقيفات التقاعدية من ضريبة الدخل، كما هو الحال في القانون العراقي¹، أو إعفاء نسبة معينة من الراتب من ضريبة الدخل وهكذا.

5- تتولى المنظمة الدولية القيام بحماية موظفيها عند تعرضهم لأخطار وأضرار أثناء تأدية وظائفهم في المنظمة الدولية أو بسببها وهذا ما يوفر ضمانات ومزية لاستقلال الموظف الدولي تجاه الجميع، وخير دليل على ذلك ما قامت به الأمم المتحدة في قضية مقتل وسيطها في فلسطين (الكونت برنادوت)، حتى أنها أطلقت عليها تسمية (الحماية الوظيفية) بسبب كونها مقررّة بسبب الوظيفة الدولية التي يقوم بها الموظف الدولي لصالح المنظمة الدولية.

أما الموظف العام فيمكن له أن يستفيد من نظام الحماية الدبلوماسية الذي تقوم به دولته لكل رعاياها والمستند ليس على أساس رابطة الوظيفة العامة وإنما على أساس رابطة الجنسية التي يحملها مواطنتها.

وأن كانت الدول تحرص دائماً على حماية موظفيها وحفظ ماء وجههم من الأهانة أثناء العمل أو بسببه من خلال اعتبار ذلك جريمة يعاقب عليها القانون بعقوبة مشددة.

6- يتمتع الموظف الدولي ببعض المزايا والحصانات التي يتمتع بها أعضاء البعثات الدبلوماسية من إمكانية تحويل العملة وعدم الخضوع للأجراءات الخاصة بتسجيل الأجانب وقيود الإقامة والهجرة، كما أنه يعفى من أداء الخدمة الوطنية أو تؤجل بالنسبة له على أقل تقدير بحسب الاتفاق بين المنظمة الدولية والدولة المعنية. بينما تخفي تقريباً أغلب تلك المزايا والحصانات في حالة الموظف العام، إذ أنه لا يتمتع بها ولا تكون مقررّة له بسبب طبيعة وظيفته واختلافها عن طبيعة الوظيفة الدولية.

¹ ينظر قانون ضريبة الدخل العراقي رقم 113 لسنة 1982 المعدل.

7- من الثابت اليوم للموظف الدولي تمتعه هو وزوجه ومن يعيله من أفراد أسرته بحق أو مزية العودة الى دياره في حالة الأزمات الدولية خصوصاً. وتلك مزية لا نجد لها مجالاً للتطبيق في حالة الموظف العام.

8- للموظف الدولي مزية استعمال تصاريح أو تذاكر المرور، التي تثبت صفة الموظف ومهمته الرسمية و تبين ضرورة تقديم التسهيلات الممكنة له، كما أنها تستعمل للسفر وهي تشبه بذلك جوازات السفر العادية. أما الموظف العام فإن هذه الميزة غير مقررة له، ولا يوجد أمامه من سبيل في حالة السفر ألا باستخدام جواز السفر.

9- يتمتع الموظف الدولي بحماية إدارية وأخرى قضائية، تتمثل الإدارية بحقه في التظلم الإداري أمام الأمين العام وكذلك أمام اللجان الخاصة بذلك، وأما الحماية القضائية فتوفرها له المحاكم الإدارية الدولية والتي تكون ما يشبه القضاء الإداري الدولي، مما يعني ضرورة سماع وجهة نظر الموظف الدولي قبل اتخاذ أي إجراء ضده. ومن أمثلة تلك المحاكم المحكمة الإدارية للأمم المتحدة.

أما في حالة الموظف العام فنجد ان هذه الميزة متوفرة بشكل أكبر وأكثر وضوحاً فللموظف حق التظلم الإداري، كما أن له حق اللجوء الى القضاء الإداري للمطالبة بإلغاء أي قرار يصدر بحقه يجده مخالفاً للقانون أو بالتعويض عما سببه له من أضرار مختلفة.

وفي مجال تأديب الموظف العام هناك الكثير من القواعد التي تحكم هذه المسألة منها ضرورة إتاحة الفرص للموظف للدفاع عن نفسه والتحقيق معه كتابة وعدم جواز معاقبته مرتين عن فعل واحد وكذلك تسبب قرارات فرض العقوبة أي ذكر السبب الذي دفع الى إيقاع العقوبة وكذلك ملائمة العقوبة لجسامة الفعل المرتكب وغيرها من القواعد الأخرى الكثير.

10- أخيراً فإن الحكم الصادر من المحاكم الإدارية الدولية يتمتع بقوة الشيء المقضي به أو المحكوم فيه خصوصاً في مواجهة المنظمة الدولية التي تتبعها الموظف الدولي، مما يعني عدم أستطاعة المنظمة الدولية التحلل من تنفيذ تلك الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية الدولية بأي حال من الأحوال.

وهذا بالنسبة للموظف العام موجود ومقرر عند صدور حكم لصالحه تجاه جهة الادارة فعليها الالتزام بتنفيذ ما ورد في الحكم الذي صدر من القضاء الإداري تجاه الإدارة التي تتبعها.

خصوصاً مع معرفة ان قاعدة (قوة الشيء المقضي به) مأخوذة تماماً من القضاء الإداري داخل الدولة.

المبحث الرابع: المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث المسؤولية:

تختلف مسؤولية الموظف الدولي عن مسؤولية الموظف العام بالنظر لاختلاف طبيعة كل وظيفة عن الوظيفة الأخرى، وهذا ما نحاول الوقوف عنده في التفصيل الآتي:

أولاً: من حيث قاعدة حيث تكون السلطة تكون المسؤولية:

فالموظف الدولي الذي يمارس سلطات وصلاحيات واسعة كأمين العام حتماً تكون مسؤوليته أكثر من مسؤولية الموظفين الآخرين الذين يتمتعون بصلاحيات وسلطات أقل من صلاحيات الأمين العام للمنظمة الدولية.

أما بالنسبة للموظف العام فهو أيضاً محكوم بالقاعدة السابقة (تلازم السلطة والمسؤولية) فأى موظف عام يتمتع بصلاحيات وسلطات أكبر من غيره فإنه وبنفس المنطق يتحمل المسؤولية بشكل أكبر وأكثر من غيره ممن تقل

صلاحياتهم وسلطاتهم، مما يعني أن منح السلطة لتحقيق هدف معين يستتبع إسناد المسؤولية عن إنجاز هذا الهدف.

ثانياً: من حيث ارتباط المسؤولية بالتدرج الوظيفي:

فالموظف الدولي في المنظمة الدولية لا يكون على درجة واحدة وإنما تتفاوت درجاتهم من الأدنى إلى أن تصل قمة الهرم في المنظمة الدولية والذي عادة ما يكون الأمين العام للمنظمة، فالمسؤولية تكون محدودة في الأدنى وتزداد كلما ارتفعنا صعوداً ضمن السلم الهرمي.

أما في إطار الوظيفة العامة فأنا نجد بأن الموظف العام ومسؤوليته تكون مرتبطة تماماً بمبدأ التدرج الوظيفي والذي يعني تنظيم وترتيب السلطات الإدارية من أعلى إلى أسفل ويكون ذلك على شكل هرم، ومن ثم وعلى أساس ترتيب السلطات يتم توزيع وترتيب المسؤوليات والواجبات الوظيفية المختلفة على الموظفين في الإدارات المختلفة.

ولذلك فأنا نجد تناسباً طردياً بين موقع الموظف في الهرم الوظيفي وبين السلطات والمسؤوليات، وهذا يعني أنه كلما احتل موقعاً أعلى في الهرم كلما تضاعفت وتعددت سلطاته وزادت مسؤولية الموظف العام.

ثالثاً: من حيث الطاعة الواجبة للرئيس من قبل الموظف الدولي والموظف العام والمسؤولية المترتبة على عدم الطاعة:

من الواضح بأن على الموظف الدولي إطاعة رئيسه الأعلى داخل أجهزة المنظمة الدولية وألا كان عمله غير صحيح وغير متفق مع ميثاق المنظمة ولوائحها وقراراتها المختلفة.

أما بالنسبة عن الموظف العام فمن المسلم به أن السلطة الرئاسية تتضمن حق الرئيس الإداري في توجيه مرؤوسيه وأصدار التعليمات والأوامر والنواهي إليهم بصدد الأعمال التي يقوموا بها وعلى الرؤسين واجب الطاعة والاحترام لتلك الأوامر والنواهي والتعليمات التي تصدر من الرئيس كقاعدة عامة خصوصاً إذا ما كانت تلك التعليمات والأوامر والنواهي مشروعة أي متفقة مع القانون.

أما إذا كانت مخالفة للقانون فحتى يعفى الموظف العام من المسؤولية يجب عليه إثبات أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صدر من رئيسه بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة، مما ينقل عبء المسؤولية الى مصدر الأمر (الرئيس) وحده، إذ أن المسؤولية المدنية هنا لا تترتب على الموظف (المرؤوس) إلا عن خطئه الشخصي.

أما من حيث مسؤولية المرؤوس الجنائية عن تنفيذ الأوامر غير المشروعة (غير المتفقة مع القانون) فإنها لا تنتفي عن الموظف إلا عند اثباته بأنه قد ارتكب الفعل ولكن بعد الثبوت والتحري واعتقاده بمشروعية الأمر، وأن هذا الاعتقاد كان مبنياً على أسباب معقولة.

رابعاً: من حيث أنواع المسؤولية للموظف الدولي والموظف العام:

أن مخالفة الموظف لواجبات وظيفته تعد خطأ من شأنه إثارة المسؤولية السلوكية للموظف دولياً كان أم عاماً، لكن الصورة أوضح في حالة الموظف العام، إذ أن هذا الخطأ إضافة لأثارته للمسؤولية السلوكية أو الوظيفية والتي يستحق عنها عقوبة تأديبية، فإنه يؤدي إضافة الى ذلك الى إثارة نوعين آخرين من المسؤولية هما: المسؤولية الجزائية وذلك في كثير من الجرائم كالأختلاس والرشوة والتزوير والتي يستحق عنها عقوبة جزائية إضافة للعقاب التأديبي.

وكذلك المسؤولية المدنية المترتبة عن الخطأ المسلكي، في حالة ما إذا تسبب الخطأ أو نتج عنه ضرراً للأدارة أو للأفراد، وهنا إذا ما كان الخطأ شخصياً تحمل الموظف التعويض عنه أما إذا كان الخطأ مرفقياً فإنه لا يتحمل أية مسؤولية ولا يترتب عليه التعويض لمن أصابه هذا الضرر المرفقي¹، لذا فالموظف العام لا يتحمل المسؤولية المدنية (أي التعويض) إلا عن الخطأ الشخصي.

خامساً: من حيث الخضوع للقضاء:

أن الموظف الدولي يتمتع بحصانة تجاه جميع أنواع القضاء الوطني (العادي والجنائي والأداري) حتى في حالة ثبوت المسؤولية بحقه بمختلف أنواعها، فلا يمكن خضوعه أو مثوله أمام القضاء الوطني لأي دولة من الدول حتى لقضاء دولته التي ينتمي إليه²، ولكنه قد يخضع لقضاء المحاكم الإدارية التي قد تنشأها المنظمات الدولية.

لكن من المهم هنا أن نذكر بأن تلك الحصانة قد ترفع وتزال عن الموظف الدولي في حالة وقوفها عقبة أمام إثبات الحق وتحقيق العدالة.

¹ أن نظرية مسؤولية الموظف الدولي عن خطأه الشخصي وعدم المسؤولية عن الخطأ المرفقي أخذ يتردد صداها على صعيد الوظيفة الدولية، فلا يسأل إلا عن الأول ولكنه لا يسأل عن الخطأ المرفقي الحاصل بسبب أهمال وتقصير المنظمة الدولية. ينظر: د. رجب عبد المنعم متولي، المصدر السابق، ص 79-102.

² وهذا الموقف لا تتفق معه الشريعة الإسلامية الغراء إذ أنها تختلف فيه مع القانون الوضعي (القانون الدولي العام)، حيث ان المستأمن والسفير في الشريعة الإسلامية يسأل كل منهما مدنياً وجنائياً عن الأعمال التي يرتكبانها في بلاد أو دولة الإسلام، مما يعني خضوعه للقضاء الإسلامي بأنواعه المختلفة.

كما أن الموظف الدولي يخضع للنظام الخاص الذي حدد السلطات المختصة بتأديب الموظف الدولي وكذلك بين الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظف الدولي.

ينظر: د. علي مقبول، الحصانات الدبلوماسية والقنصلية والمعاهدات في الفقه الإسلامي والقانون الدولي - دراسة مقارنة -، الطبعة الأولى، مركز الجزيرة العربية للدراسات والبحوث، صنعاء، رمضان 1421 هجري - ديسمبر 2000 م، ص 58.

أما بالنسبة للموظف العام فإنه لا يفلت من رقابة جميع أنواع القضاء في الداخل وبحسب المسؤولية التي تثور بصدد فيمكن أن يخضع للقضاء العادي (المدني) إذا ما ترتب عليه المسؤولية المدنية، ويمكن أن يخضع للقضاء الجنائي إذا ما شكل فعله جريمة جزائية معاقب عليها قانوناً، ثم أنه يخضع لرقابة قضائه المختص والممثل بالقضاء الإداري والذي يختص كما نعلم بمراقبة جميع الأوجه المتعلقة بالوظيفة العامة.

سادساً: من حيث الخضوع للقانون:

ان الموظف الدولي لا يخضع لأي قانون داخلي، فوضعه القانوني يتم تحديده من خلال العقد المبرم مع المنظمة الدولية وضمن إطار النظم واللوائح المطبقة داخل المنظمة الدولية.

حتى صار راسخاً لدى الجميع بأن علاقة الموظف الدولي بالمنظمة الدولية لا تخضع لقانون وطني معين.

أما بالنسبة للموظف العام فالأمر على عكس ذلك، أذ يجب على الموظف العام أن يلتزم حدود القانون، بل عليه أن يعمل ويسهر على القيام بتنفيذ القوانين وأن يؤدي الوظيفة العامة وفقاً للقواعد القانونية النافذة داخل الدولة والأنظمة والتعليمات الخاصة بهذا الشأن.

سابعاً: من حيث أنصاف أثر تصرفات الموظف الدولي والموظف العام:

ان نظام الوظيفة الدولية يقتضي ان يقوم الموظف الدولي بالأعمال بأسم ولحساب المنظمة التي يعمل فيها وآثار هذه التصرفات تنصرف الى المنظمة الدولية.

أما الموظف العام فقد لاحظنا أن الأمر يختلف باختلاف نوع الخطأ الذي يرتكبه فآثار التصرف أو الخطأ الشخصي تسري عليه، بينما لا تنصرف

اليه آثار الخطأ المرفقي بل أنها تعود الى الدائرة أو المرفق الذي يعمل فيه الموظف العام.

ثامناً: من حيث العقوبات التي تفرض على الموظف الدولي والموظف العام: أن أبرز العقوبات التي يمكن فرضها على الموظف الدولي عند ارتكابه لمخالفة أو خطأ هي التحذير الشفوي والتحذير الكتابي والتأديب أو اللوم المكتوب والوقف عن العمل والطرده من الوظيفة¹.

أما عن الموظف العام فإنه يخضع لعقوبات عدة عند مخالفته للقانون أو ارتكابه لخطأ، ففي العراق مثلاً يخضع الموظف العام للعقوبات الآتية: لفت النظر، الأنداز، قطع الراتب، التوبيخ، أنقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل والعزل².

مما يعني اختلاف العقوبات التي تفرض على الموظف الدولي عن العقوبات التي تفرض على الموظف العام من حيث التسمية وكذلك من حيث الآثار المترتبة عليها.

بهذا نكون - وبكل تواضع - قد تناولنا أهم أوجه المقارنة بين الموظف الدولي وبين الموظف العام، وقد يكون الغير - مشكوراً - قد سبقنا الى بعض أوجه المقارنة لكننا هنا حاولنا بيان الأسس اللازمة للتفرقة بين نظامي الوظيفة الدولية والوظيفة العامة وتوضيح تلك الأسس وتكملتها وبما يعزز أهمية ومكانة الدور الذي يلعبه كل من الموظف الدولي والموظف العام وأن أختلف نطاق ومحل وبيئة عمل كل منهما.

¹ د رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص 107 - 108.

² ينظر: قانون أنضباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل كما ينظر في تلك العقوبات: د. ماهر صالح علاوي الجبوري، المصدر السابق، ص 123 - 124.

الخاتمة

الموظف العام والموظف الدولي

(نظرة مستقبلية)

أتضح لنا من خلال مسيرتنا البحثية المتواضعة والتي أختارت لها ثلاث طرق (فصول) بأن نظامي الوظيفة العامة والوظيفة الدولية من أهم النظم التي لاقت اهتماماً غير قليل على صعيد فقه القانون العام.

هذه الحقيقة ألقت بظلالها على من يقوم بهاتين الوظيفتين (الموظف العام والموظف الدولي) فالأول يعد واحداً من أهم مواضيع القانون الإداري التي أنبرت لها كثير من أقلام كتاب القانون الإداري للوقوف عند هذا النظام وبيان أهم جوانبه وأحكامه المختلفة.

أما الثاني (الموظف الدولي) فإنه أخذت أهميته تتزايد بتزايد واتساع وضرورة النشاط الذي يقوم به مما جذب إليه اهتمام كتاب القانون الدولي العام عموماً ومن تخصص بالمنظمات الدولية على وجه الخصوص.

من هذه الحقيقة أذن أنطلقنا في بحث هذا الموضوع تلك الحقيقة التي تتمثل بعدم وجود الإدارة في الداخل والمنظمة في الخارج مالم يحرك سكونها العنصر البشري، (موظفاً عاماً كان أم دولياً) وقد وجدنا هذه الحقيقة ماثلة عند بيان المقارنة والتمييز بين النظامين المذكورين.

وفي الختام وبعد أن حططنا رحالنا (بعون الله تعالى وفضله) حقيق علينا أن نقف لبيان أهم النتائج والأستنتاجات التي توصلنا إليها في بحثنا، وذكر بعض المقترحات حول الموضوع، ومن ثم توجيه بعض الأسئلة لمن يرغب مستقبلاً بالخوض في مثل هكذا موضوع، وذلك وفق التفصيل الآتي:

أولاً: النتائج أو الاستنتاجات:

1- كثرة التعريفات التي قيلت للموظف العام تدل على أهمية هذا الموضوع بالنسبة للإدارة وللقانون الإداري، لكن هنا يلاحظ أن هذا التعريفات (فقهية، تشريعية، وقضائية) كلها متفقة ومجموعة على أهم عناصر الموظف العام وأن اختلفت في صيغة التعريف.

2- بالنسبة لشروط الوظيفة العامة يلاحظ اتفاق أغلب القوانين المقارنة تقريباً في هذه الشروط، فهناك شروط عامة لجميع الوظائف، ثم أن بعض الوظائف قد تحتاج لبعض الشروط الخاصة، لكن هذه الأخيرة يجب أن تتسم بالموضوعية والشمول، خوفاً وطمعاً بعدم المساس بمبدأ مساواة الجميع أمام القانون عموماً، وفي تولي الوظائف العامة خصوصاً.

3- ليس غريباً القول بتمتع الموظف العام ببعض الحقوق والامتيازات والضمانات التي لا يتمتع بها الفرد العادي ممن لا يعمل لدى الدولة ولا تربطه بها رابطة وظيفية، وكل ذلك بسبب وجود العلاقة التنظيمية للمركز القانوني بين الموظف العام والدولة.

4- أن واجبات الموظف العام ذات طبيعة مختلفة بعضها يوجب القيام بعمل (إيجابية) وبعضها الآخر يوجب الامتناع عن القيام بعمل (سلبية) مما يفرض على المشرع واجباً في قوانين الوظيفة العامة وأنضباطها يتمثل بتسجيل الواجبات والمحظورات في صلب هذه القوانين.

5- عند الوقوف عند سلطات الموظف العام ومسؤوليته تظهر لنا قاعدة جلية تتمثل بالتناسب الطردي بين مكان الموظف في الهرم الوظيفي وبين السلطة والمسؤولية فكلما علا في الهرم زادت سلطته ومن ثم مسؤوليته، وهذه قاعدة نراها صالحة للتطبيق في كل زمان ومكان وفي كل نوع من أنواع الوظيفة داخلية كانت أم دولية، لأنها تعود يجذورها قاعدة باتت

اليوم مبدءاً من المبادئ العامة للقانون ألا وهي (حيث تكون السلطة تكون المسؤولية).

6- أن أخلال الموظف بواجباته المحددة قانوناً، ذو طبيعة خاصة تتمثل في أنه قد يثير أكثر من نوع واحد من المسؤولية، فإذا كان فعل الفرد العادي قد يثير المسؤولية الجنائية والمدنية (التعويض) أحياناً، فإن فعل الموظف العام إضافة لذلك قد يثير مسؤولية ثالثة ألا وهي المسؤولية التأديبية أو كما يسميها البعض بالمسؤولية السلوكية.

7- أن تعريف الموظف الدولي كان موضوع خلاف وجدال زمن طويل حتى شمرت عن سواعدها (محكمة العدل الدولية) أعلى جهة قضائية دولية في تلك الفترة واضعة تعريفاً يجمع عناصر الموظف الدولي مما يشكل أساساً مشتركاً ينطلق منه لتعريف هذا الموضوع، وهذا يدل لنا على أهمية هذا التعريف.

8- على صعيد الوظيفة الدولية لاحرج في استعمال مصطلحين هما (الموظف الدولي والعامل الدولي) بينما داخلياً لا يجوز ذلك لأن لكل واحد منهما نظام خاص، وليس أدل على ذلك من وجود قانون خاص لكل واحد منهما على الصعيد الداخلي.

9- يمكن القول أن مرد خضوع الموظف الدولي وتحديد حقوقه وواجباته الى ما يسمى مجازاً بقانون المنظمات الدولية الذي أخذت أهميته تتزايد بأتساع أهمية وضرورة نشاط المنظمات الدولية، سيما أنها تعمل لخدمة الجماعة الدولية والمجتمع الدولي.

10- أن تمتع الموظف الدولي بالمزايا والحصانات، قد يكون بصفة مطلقة، على أساس أنها تمنح له بغض النظر عن الجنسية، وقد يكون بصفة مقيدة، على أساس عدم تجاوز حدود الوظيفة الدولية وكذلك عدم أعاقه تحقيق

العدالة عند ارتكابه لجرم معين، وبصفة موضوعية ووظيفية على أساس أنها لا تمنح لشخصه وإنما لأنه موظفاً دولياً.

11- للمنظمة الدولية عناصر أو شروط قيام من (رضائية، وأرادة ذاتيه، ودولية، وأستمرارية) نراها تترك بعض الآثار على الموظف الدولي، فهو يجب أن يراعي صفته الدولية وعلى الدول أن تحترم هذه الصفة، وهو يجب أن يقوم بعمله بصورة مستمرة وليست طارئة أو مؤقتة وهكذا، ترديداً لقاعدة ما يشترط في الكل ليس بظلم أن يشترط في الجزء، وكذلك بالنسبة لوجود الميثاق الذي لا تقوم للمنظمة الدولية بدونه قيامة ولا يعرف الموظف الدولي ماله وما عليه.

12- يوم أن قررنا ان الموظف الدولي والعامل الدولي - كمفهوم لدراستنا - سواء، ألا أن النظام القانوني الخاص بكل منهما قد يختلف فالأول نظامه القانوني الخاص أشمل وأدق بينما الثاني يرجع في أمره الى المبادئ العامة في قانون المنظمات الدولية.

13- بعد أن كان الموظف الدولي يتمتع بالحماية الدبلوماسية الدولية يوم أن كان فرداً عادياً، فبمجرد أتشاحه بوشاح الوظيفة الدولية فإنه يستفيد من نظام الحماية الوظيفية، والفرق واضح بين الاثنين، فبينما تركز الأولى على الجنسية تقوم الثانية على رابطة الوظيفة.

14- أن المزايا والحصانات التي تقرر للمنظمة الدولية تجعلها بمنأى من الخضوع للقضاء الوطني إلا إذا قبلت بذلك بارادتها ورغبتها، لكن ومن جهة اخرى وحتى لايعدم الموظف الوسيلة التي تعيد له حقه الى نصابه نجد بأن أغلب المنظمات الدولية توجد جهات للطعن إدارية كانت لا وبل حتى قضائية مقتبسة من القضاء الاداري الداخلي الكثير الكثير.

15- أن الحكم الصادر من "القضاء الإداري الدولي" يزداد أهمية وأثراً إذا ما علمنا بأنه يتمتع بـ "قوة الشيء المقضي به" مما يجعل المنظمة مرغمة في تنفيذ هذا الحكم وعدم التنصل منه أو عدم تنفيذه.

16- تتسم الوظيفة الدولية ومن ثم عمل الموظف الدولي بالمرونة، وذلك يعود بالأساس إلى أن الرابطة بين الموظف والمنظمة الدولية لها صفة مزدوجة عقدية وتنظيمية، فإذا كانت الأولى يحكمها "مبدأ العقد شريعة العاقدين" فإن الثانية يمكن تعديلها في أي وقت عندما ينادي لذلك منادي صالح الوظيفة والمنظمة الدولية.

17- وحتى لا يخضع الوضع القانوني للموظف الدولي لأية رغبة أو تحكم من جانب الدولي - خصوصاً الكبرى منها - فإن هذا الوضع أو تلك الرابطة تمتاز بعدم الخضوع لأي قانون وطني.

18- أن واجبات الموظف الدولي تنبع من نصوص المواثيق والاتفاقيات واللوائح والنظم الداخلية وما تعارفت عليه المنظمات الدولية، لكنها قبل ذلك ترتوي من رابطة التبعية التي تربط بين الموظف وبين المنظمة الدولية.

19- من يعترض على الأمتيازات والحصانات المقررة للموظف الدولي يجد رداً على اعتراضه بالقول بأنها "أي تلك المزايا والحصانات" تعد وسيلة قانونية أصيلة ترتبط بصورة وثيقة بنظام المنظمة الدولية وبنشاطها الممارس في خدمة المجتمع الدولي وفي أراضي دول أخرى، ومن ثم فإن هذا النشاط لا يخضع لسلطة تلك الدول وأن مورس ذلك النشاط عليها.

20- لا يتمتع الموظف الدولي بالمزايا والحصانات ألا للفئة التي ينتمي إليها ودرجته، مما يشكل علامة فارقة بينه وبين من يتمتع بالأمتيازات الدبلوماسية التي تمنح بغض النظر عن الدرجة أو الفئة الوظيفية.

21- وأبتناءً على ماسبق فإن الموظف الدولي له وضع قانوني أوسع ماهو مقرر للمواطن العادي لكنه لا يعادل مركز الدبلوماسي، بل أنه وضعه فوق الوسط بين الاثنين فهو بعيد عن الأول وقريب من الثاني لكنه لا يصل اليه.

22- أن المقارنة بين النظام الوظيفة العامة والوظيفة الدولية أو بين الموظف العام والموظف الدولي ليس بالأمر السهل، لأن تلك المقارنة وذلك التمييز لا يركن الى أساس أو معيار واحد وإنما تتعدد الأسس والمعايير في هذا المجال وذلك بتعدد جوانب هذين النظامين أولاً، ولأن الموظف الدولي يستمد أغلب أحكامه من الموظف العام ومما هو موجود على صعيد القانون الإداري ثانياً.

ثانياً: التوصيات والمقترحات:

1- من باب إعطاء الأهمية لموضوع الوظيفة الدولية وبالنظر لصعوبة سن أو تشريع قانون يعرف بقانون "الوظيفة الدولية"، فإنه يمكن للمشرع العادي في داخل الدولة وعندما ما يضع "قانون الوظيفة العامة" أن يخصص فصلاً لموضوع الوظيفة الدولية لحل الإشكاليات التي قد تحصل حول هذا الوظيفة داخل الدول وترك الباقي للقواعد العامة.

في مجال الوظيفة العامة، ونحن هنا لانريد أن نزيد من علوية القانون الداخلي على الدولي ولا أن نخضع الموظف الدولي للقانون الداخلي ولكننا نرى في ذلك توفير لجهد غير يسير وبياناً لأهمية نظام "الوظيفة الدولية"، وقد يكون للأمم المتحدة دوراً كبيراً في هذا المجال من خلال وضع قواعد ونصوص نموذجية لهذا الغرض يمكن الرجوع إليها بهذا الصدد.

2- ضرورة الوقوف عند موقف الشريعة الإسلامية من خضوع الموظف الدولي فيها "المستأمن والسفير مثلاً" لجميع أنواع القضاء الإسلامي عند ارتكابه فعلاً ما وذلك بخلاف القانون الوضعي "القانون الدولي العام" الذي يقرر له حصانة في هذا المجال تجاه جميع أنواع القضاء إلا للمحاكم الإدارية داخل المنظمة نفسها، ونحن هنا لانعترض على حصانات الموظف الدولي الأخرى، لكننا نرى في موقف الشريعة الإسلامية قمة العدالة والأنصاف، أما في خضوع الموظف للمحاكم الإدارية للمنظمات الدولية محاذير كثيرة أقلها "أن الخصم والحكم واحد" لأن الموظف ابتداءً وانتهاءً يمثل المنظمة الدولية، ففي هذا الأمر أخلاقاً بمبدأ حياد القاضي وعدم انحياز، الذي بدونه لا تقوم قيادة القضاء ويكون منع الظلم وأرجاع الحقوق لأهلها شيء محال بل هو من ضرب الخيال.

ثالثاً: تساؤلات وأفكار مستقبلية:

نسجل هنا بعض الأسئلة المتواضعة التي نراها جديرة بالبحث والتمحيص لمن يريد البحث مستقبلاً في هذا الموضوع أو في المواضيع المتعلقة به، وكما يأتي:

السؤال رقم (1): وأن كان ثابتاً اليوم تقريباً بأن الفرد من أشخاص القانون الدولي العام، هل أن تزايد نشاط المنظمات الدولية والموظف الدولي وأهمية هذا النشاط للجماعة الدولية، وكون الموظف الدولي فرداً، هل أن ذلك يعزز من كون الفرد شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام، لأن المنظمة شخص من أشخاص القانون الدولي العام والمنظمة لاتعمل وتبقى جامدة دون الفرد "الموظف الدولي"؟

السؤال رقم (2): وجود نظامين مهمين على الصعيد الدولي "الحماية الدبلوماسية والحماية الوظيفية" ماهي أسس التفرقة بينهما ؟ وهل يمكن الاستفادة من هذين النظامين معاً ؟

السؤال رقم (3): التظلم الإداري الدولي والتظلم الإداري الداخلي، كذلك تمتع الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية التابعة للمنظمات الدولية بقوة الشيء المقضي به، هل يمكن صياغة نظرية عامة للقضاء الإداري الدولي ؟

السؤال رقم (4): ماهو الحكم في حالة ممارسة فرد واحد لوظيفتين معاً (عامة ودولية) ؟ وما هي الآثار المترتبة على ذلك ؟ وهل يمكن فرض عقوبة على هذا الشخص ؟ وماهي هذه العقوبة ؟ خصوصاً أن قوانين الأنضباط تخلو من الأجابة على هذا السؤال.

السؤال رقم (5): بعد أن عرفنا بوجود مايسمى مجازاً بقانون "المنظمات الدولية"، هل يمكن تدوين وكتابة قواعد هذا القانون ؟ وماهي الأسس التي يقوم عليها ؟ ومن هي السلطة التشريعية التي تضعه ومن هي السلطة التنفيذية التي تنفذه ومن هي السلطة القضائية التي تطبقه وهل يوجد جزاء مقرر في حالة مخالفة قواعد هذا القانون من قبل المنظمات الدولية والموظفين الدوليين ؟

السؤال رقم (6): المقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الدولي العام في مجال خضوع الموظف الدولي للقضاء الوطني بأنواعه المختلفة أو تمتعه بالحصانة تجاه هذا القضاء، وما هي الأسس والأسباب التي يستند عليها موقف الشريعة والقانون في هذا المجال ؟

السؤال رقم (7): النظام الانضباطي للموظف الدولي، ومقارنته بالنظام الانضباطي الداخلي، ماهي العقوبات التي يشتمل عليها ؟ وقبل ذلك ماهي الافعال المجرمة فيه ؟ وهل تخضع لقاعدة لاجريمة ولا عقوبة ألا بنص ؟ وماهي الظروف المشددة والمخففة لعقوبات التي تفرض على الموظف الدولي ؟

السؤال رقم (8): في ظل العولمة التي تغزو العالم وفي ظل نظام الأنترنت الذي جعل من العالم قرية صغيرة هل نحن سائرون نحو تفوق الموظف العام على الدولي أم العكس ؟ وبعد ذلك هل نحن بحاجة للتمييز بين الموظف العام والموظف الدولي أم نحن سائرون تجاه اندماج الوظيفة الدولية بالوظيفة العامة. ومن ثم فلا حاجة للتمييز بينهما عند ذلك ؟

السؤال رقم (9): في ظل التطور الحاصل والتقدم العلمي والتكنولوجي المعاصر، فإن البعض من الكتاب¹، أخذ ينادي بنظام (الحكومة الأليكترونية) ومن ثم (الموظف الأليكتروني)، على أساس أنه يحقق مبدأ المساواة أمام المرافق العامة ويقلل من حالات التمييز بين المواطنين على أساس العلاقات الشخصية والقرباة والطائفية والعرقية أو الانتماءات السياسية والتي يمنعها مبدأ حياد المرفق العام، ويتغلب بالتدرج على مشكلة الواسطة والمحسوبية. وقبل توجيهنا لسؤال لا بد أن نقول لهذه المطالبة حدين الأول ما ذكرنا أما الثاني أن ذلك يحتاج لتدريب متواصل وإدارة موظفين لهم في الكفاءة والدقة في مجال الحاسوب وما الى ذلك.

¹د. عبدالرزاق الباز، الإدارة العامة (الحكومة الأليكترونية) وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مجلس النشر العلمي، ط 1، جامعة الكويت، الكويت، 2004 م، ص 193.

أما سؤالنا فهو: ما دامت هذه الدعوات موجودة على الصعيد الداخلي (الوطني) فإن وجودها على الصعيد الخارجي (الدولي) أكثر حظاً، نظراً للنشاط الممارس على إقليم أكثر من دولة ولصالح جماعة دولية معينة أو لسائر أعضاء المجتمع الدولي.

فهل نرى في المستقبل القريب موظفاً دولياً أليكترونياً ؟ أن الجواب بالإيجاب ليس من المحال ولا ضرب من ضروب الخيار نظراً لما ذكرنا.. والله أعلم.

قد يكون البعض قد حاول الأجابة على هذه الاسئلة، لكننا نقول بأنها لازالت جديرة بالبحث والتمحيص وتقلب وجهات النظر فيها، ومحاولة رسم صورة لها بألوان الطيف القانوني عموماً والدولي منه على وجه الخصوص.

وختاماً نحمد الله أولاً وآخراً على نعمائه وفضله، ونقول أن أصبنا فمن الله وفضله وأن أخطئنا فمن أنفسنا، ولكن شفيعنا في كل ذلك صدق العمل وحسن المحاولة.

والله من وراء القصد.

المخلص

يعد (القانون الإداري) كما هو معلوم لدارسي القانون واحداً من أهم فروع أو أقسام القانون العام في وقتنا الحاضر، وأن أهمية هذا الموضوع تنبع من أهمية وطبيعة الموضوعات التي يتناولها هذا القانون والتي تشكل مجملتها أهم مقومات ومكونات هذا القانون الحيوي.

فبمجرد الانتباه الى كلمة (الإداري) في هذا القانون الكافية للدلالة على أهمية وحيوية هذا القانون فهو باختصار شديد قانون الإدارة العامة، وليس بغريب على أحد أهمية الدور الذي تلعبه الإدارة في الحياة العامة وتقديم وتوفير مختلف الخدمات العامة، فلا يكاد يمر يوم دون أن تكون للإنسان حاجة بوسع الإدارة أن تقضيها له وتشبع رغباته المتعددة في هذا المجال.

كما لا يخفى على أحد أمام أهمية هذا الدور الذي تلعبه الإدارة وكثرة الخدمات التي تقدمها - بعد أن أصبحت تتدخل في أصغر الأمور الحاجات التي يسعى الإنسان لتوفيرها وتحلت عن وشاح الدولة البوليسية الحارسة - نقول بأنه أمام ذلك فإنها تحتاج لوسائل مختلفة للقيام بهذا الدور من عنصر بشري ومن عنصر مادي، أي تحتاج لذلك لنقلها من حالة السكون الى النشاط الدائم والحركة الدؤوبة المستمرة.

وما يهمنا في هذا المجال هو العنصر البشري الذي لولاه لبقيت الإدارة عاجزة مشلولة عن القيام بأي دور من الأدوار التي ألقيت على عاتقها، مما ساعد على تنظيم هذا العنصر البشري بنظام (الوظيفة العامة).

ونظام الوظيفة بات اليوم من أهم أنظمة ومواضيع القانون الإداري خصوصاً فيما يتعلق (بالموظف العام) وأغلب أحكام هذا الموضوع المهم متعدد الجوانب

وأهمية الموظف العام تنبع أولاً من أهمية القانون الذي يحتويه، وكذلك من أهمية الدور الذي يلعبه والخدمات الجليلة التي يقدمها الموظف العام خدمة للصالح العام.

وفي الناحية الأخرى وعند النظر الى فروع القانون العام نجد بأن (القانون الدولي العام) لا يقل أهمية عن القانون الإداري، وعند النظر الى أشخاص هذا القانون – والتيقن بأنه قد هجر المذهب التقليدي في هذا المجال الذي لا يعترف سوى بالشخصية القانونية الدولية – نجد بأن (المنظمات الدولية) أصبحت اليوم تعد من أهم أشخاص القانون الدولي العام، أيضاً بالنظر للدور الذي تلعبه والخدمة التي تقدمها للجماعة أو المجتمع الدولي أي تقديم خدماتها على صعيد دولي أي أن نشاطها يمتد ليشمل أقاليم وأراضي عدة دول، هذا النشاط المهم يحتاج كذلك لعنصر بشري يعمل على القيام به على أفضل وجه، فكانت الحاجة ملحة عند ذلك لظهور نظام (الوظيفة الدولية)، وظهور شخص يدعى ب (الموظف الدولي).

ولا شك في أن موضوع (الموظف الدولي) يعد اليوم واحداً من أهم مواضيع المنظمات الدولية بصورة خاصة والقانون الدولي العام بصورة عامة. أن ظهور ما يعرف ب (الموظف العام والموظف الدولي) كان كافياً لجذبنا للخوض في غمار البحث في هذا الموضوع الدقيق الذي لا يخلو من بعض التعقيد وصعوبة التفرقة بينهما في بعض الأحيان، سيما أنه يوجد فريق من الفقه – ليس بقليل – يدعي ويصر على أن الموظف الدولي ما هو إلا

موظفاً عاماً ولكنه يمارس عمله على الصعيد الدولي، وقد دعم هذا الرأي
وزادة قوة أن أغلب أحكام الوظيفة الدولية ومن ثم الموظف الدولي مستمدة
من أحكام الوظيفة العامة والموظف العام.

لكننا ومع احترامنا الشديد لهذا الرأي وتقديرنا له نرى بأن النظامين
مختلفين ولكل منهما خصوصية ونظام قانوني خاص به يختلف في كثير من
الجوانب عن النظام القانوني للآخر

لذا ولكل هذه الأسباب اخترنا موضوع (التمييز بين الموظف العام
والموظف الدولي - دراسة في القانون الإداري الدولي) لدراستنا هذه علنا أن
نوقف في هذا التمييز وفي هذا المجال الذي أشرنا إليه.

ولقد اخترنا لموضوعنا هذا خطة تقوم على تقسيمه الى ثلاثة فصول
نرجو أن تكون قد أحاطت بالموضوع في جوانبه المختلفة وذلك وفق التفصيل
المبسط المركز الآتي:

الفصل الأول كان بعنوان (التعريف بالموظف العام)، ورغم أننا نميل
للقانون الدولي العام ومن ثم للموظف الدولي وأردنا أن تكون دراستنا في
هذا المجال، ألا أننا مع ذلك قدمنا (الموظف العام) على (الموظف الدولي)
لسبب وحيد لا ثاني له في ذلك ألا وهو أن (الوظيفة العامة) أسبق ظهوراً
وأدق أحكاماً من (الوظيفة الدولية) مما جعلنا هي الأولى لتكون أساساً لنا
عند الحديث عن (الموظف الدولي) والأهم عند الوصول الى غاية البحث ألا
وهي التمييز والمقارنة بين هذين النظامين الذي لا يقال أحدهما أهمية على
الآخر.

كان بحثنا لهذا الفصل مقسماً الى أربعة مباحث في المبحث الأول
توقفنا عن تعريف الموظف العام وفي ثلاثة مطالب الأول للتعريف الفقهي،

والثاني للتعريف التشريعي أما الثالث فكان للتعريف القضائي للموظف العام.

وفي المبحث الثاني توقفنا عند شروط الموظف العام في المطلب الأول بينا هذه الشروط في القانون العراقي وفي المطلب الثاني ناقشنا هذه الشروط في القوانين الأخرى، وأخترنا منها القانون الأردني والقانون السوري.

أما في المبحث الثالث فقد عالجنا موضوع (المركز القانوني للموظف العام) في مطلبين، الأول خصصنا للحقوق الموظفين ومزاياهم، أذ بينا في الفرع الأول حقوق الوظيفة وأمتيازاتها وفي الثاني ضمانات الموظفين.

وفي المطلب الثاني وضحنا واجبات الموظف العام وفي فرعين أيضاً الأول للواجبات الإيجابية والثاني للواجبات السلبية.

أما المبحث الرابع فقد كان المسؤولية الموظف العام أذ بينا موضوع تلازم وتناسب السلطة والمسؤولية في المطلب الأول والمسؤولية الجزائية والمسؤولية المدنية في مطلب ثانٍ.

أما الفصل الثاني فقد كان بعنوان (التعريف بالموظف الدولي) وقد قسمناه الى خمسة مباحث:

تناول المبحث الأول تعريف الموظف الدولي، أما المبحث الثاني فقد خصصناه لموضوع شروط الموظف الدولي، وقد أوردنا تطبيقات عملية لذلك في خلال التوقف عند شروط الموظف الدولي في منظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم (اليونسكو) أولاً وعند شروط قضاة محكمة العدل الدولية ثانياً.

وفي المبحث الثالث عالجنا موضوع النظام أو المركز القانوني للموظف الدولي، وقد بينا فيه عدة مواضيع منها: تعيين الموظف الدولي، الاستقلال

عن الدولة صاحبة الجنسية، الحياد بين دول الأعضاء في المنظمة وعدم الانحياز لأحدها، الولاء للمنظمة، حقوق الموظف الدولي، وواجبات الموظف الدولي أخيراً.

وجاء المبحث الرابع بعنوان حصانات وأمتيازات الموظف الدولي أذ وضحنا فيه:

الحصانة الشخصية، الحصانة القضائية، الإعفاء من الضرائب المحلية، تحويل العملة، عدم الخضوع لقيود تسجيل الأجانب وقيود الهجرة، حق العودة في الأزمات الدولية، الحق في استيراد الأثاث الأمتعة دون رسوم كمركية، الإعفاء من الخدمة الوطنية أو تأجيلها، الحق في استعمال تصريح المرور، وأخيراً النظام الحمائي للموظفين الدوليين مع ذكر مثال لتلك المزايا والحصانات في جامعة الدول العربية.

أخيراً فإن المبحث الخامس بحث في موضوع أحكام المسؤولية القانونية للموظف الدولي.

أخيراً فإن الفصل الثالث جاء بعنوان (المقارنة بين الموظف العام والموظف الدولي) وقد قسمناه الى أربعة مباحث: الأول بعنوان المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث التعريف.

والمبحث الثاني بعنوان المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث الشروط الخاصة بكل منهما.

أما المبحث الثالث فجاء للمقارنة بينهما من حيث النظام أو المركز القانوني لكل منهما، من حيث تكييف العلاقة التي تربط الموظف الدولي بالمنظمة الدولية والموظف العام بالدولة، تعيين كل منهما، من حيث الولاء، والحقوق والواجبات لكل منهما والمزايا والحصانات.

أخيراً فإن المبحث الرابع قد جاء لعقد المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث المسؤولية، وقد عالجنا في هذا الإطار المهم:

قاعدة حيث تكون السلطة تكون المسؤولية، ارتباط المسؤولية بالتدرج الوظيفي، الطاعة الواجبة للرئيس والأثر المترتب على عدم الطاعة، أنواع المسؤولية، الخضوع للقضاء والخضوع للقانون، ومن حيث أنصاف أثر التصرفات، وأخيراً من حيث العقوبات التي تفرض على كل منهما في حالة ثبوت مسؤوليته.

أما الخاتمة فقد جاءت بثلاث محاور (النتائج والمقترحات والأسئلة المستقبلية) فمن النتائج:

القول بكثرة التعريفات في جهة وأتفاقيها على عناصر الموظف العام أو شروطه في جهة أخرى، أما تعريف الموظف الدولي فقد ظل محل خلاف فقهي طويل الى الآن وضعت محكمة العدل الدولية تعريفاً له يضم أهم عناصر الموظف الدولي أو شروطه.

وأن للموظف الدولي شروط تستمد من شروط المنظمات الدولية استناداً للقاعدة العريقة (ما يشترط في الكل من باب أولى اشتراطه في الجزء)، ثم أن المقارنة بين النظامين لا تخلو من صعوبة على أساس أنهما مختلفان في جوانب متعددة.

أما من المقترحات: تحييد أن ينظر المشرع الوضعي في القانون الدولي العام الى موقف الشريعة الإسلامية الغراء من خضوع الموظف الدولي (السفير على الأخص) الى جميع أنواع القضاء الإسلامي دون استثناء يذكر مما يحقق العدالة المطلقة في هذا المجال كيف لا وشارعها هو العدل القدير جل جلاله.

أخيراً فإن أهم الأسئلة المستقبلية لموضوعنا أو الجوانب ذات صلة وعلاقة به سألنا عن أهمية دور الموظف الدولي وأمكانية تعزيزه لمكانة الفرد على أساس كونه اليوم من أشخاص القانون الدولي العام.

وضرورة المقارنة بين الحماية الدبلوماسية والحماية الوظيفية في إطار القانون الدولي العام، كذلك ضرورة التعرف على محتويات ما يسمى مجازاً بقانون المنظمات الدولية، وهل ستكون الغلبة مستقبلاً للموظف العام أم أن الكفة سترجح لصالح الموظف الدولي، سؤال عل الزمن وتطوراتهِ وتسارع أحداثهِ لكفيلة بالأجابة عليه.

مع التقدير..

قائمة المصادر

أولاً: القرآن الكريم.

ثانياً: كتب القانون الإداري والوظيفة العامة:

- 1- د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 2- د. أحمد محمد جمعة، منازعات القضاء التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1985.
- 3- د. أسماعيل صبري مقلد، دراسات في الإدارة العامة، القاهرة، دار المعارف، 1967.
- 4- أ. حامد الحرفة مع نخبة من الأخصائيين، موسوعة الإدارة الحديثة والحوافز، المجلد الأول والمجلد الرابع، ط1، الدار العربية للموسوعات، بيروت، لبنان، 1980.
- 5- د. حمدي أمين عبدالحادي، إدارة شؤون موظفي الدولة - أصولها وأساليبها، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.
- 6- د. حمدي أمين عبدالحادي، الإدارة العامة العربية المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.
- 7- المحامي زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن، دار الفكر، 1394 هـ - 1974 م.
- 8- المحامي زين العابدين بركات، مبادئ في القانون الإداري السوري والمقارن، دار الفكر، 1392 هـ - 1972 م.
- 9- د. سعد عبد الجبار العلوش، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.

- 10- د. سعد عصفور و د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، بيروت، 1978
- 11- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث - قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
- 12- د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
- 13- د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط1، جامعة بغداد، 1980.
- 14- د. شفيق عبدالمجيد الحديثي، النظام الأنضباطي لموظفي الدولة في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 1975.
- 15- د. عاطف محمد عبيد، إدارة الأفراد والعلاقات الأنسانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970.
- 16- د. عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، ج1، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1975.
- 17- د. عبد الحميد متولي، الموظفون العموميون، مطبعة الجزيرة، بغداد، 1973.
- 18- د. عبدالرزاق الباز، الإدارة العامة (الحكومة الإلكترونية) وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مجلس النشر العلمي، ط1، جامعة الكويت، 2004.
- 19- د. عبدالغني بسيوني عبدالله، أصول علم الإدارة العامة، منشأة المعارف، الأسكندرية، 2006 م.
- 20- د. عبدالقادر الشخلي، النظام القانوني للجزاءات التأديبية، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1983.

- 21- د. عبدالله طلبة، القانون الإداري، وزارة التعليم العالي السوري، جامعة دمشق، 1420-1421 هـ - 1999-2000 م.
- 22- د. علي السلمي، إدارة الأفراد لرفع الكفاية الإنتاجية، دار المعارف، القاهرة، 1970.
- 23- د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
- 24- د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2003.
- 25- د. علي محمد بدير و د. عصام عبدالوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية القانون، 1993.
- 26- د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون أنضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 وتعديلاته، جامعة النهرين، كلية الحقوق، 2004.
- 27- د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972.
- 28- د. فوزي حبش، الموظف العام - حقوقه وواجباته، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1982.
- 29- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1982.
- 30- د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 1982.
- 31- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، جامعة الموصل، دار الكتب للطباعة والنشر، 1417 هـ - 1996 م.

32- د. محمد أنس قاسم جعفر، نظرية الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973.

33- أ. محمد عبدالرحيم عنبر، الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة في القطاع الحكومي والقطاع العام، مكان نشر بلا، 1973.

34- د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقها، دار المعارف، القاهرة، 1967.

35- د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دراسة مقارنة، المجلد الثاني، دار المعارف، القاهرة 1978.

36- د. محمود حلمي، القضاء الإداري، ط3، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة نشر بلا.

37- د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974.

38- د. محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري في أساليب النشاط الإداري ووسائله، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.

39- د. نبيل أرسلان، الحوافز في قوانين العاملين بالحكومة والقطاع العام، دار النهضة العربية، 1978.

ثالثاً: كتب القانون الدولي العام والمنظمات الدولية والوظيفة الدولية:

1- د. إبراهيم محمد العاني، التنظيم الدولي، دار الفكر العربي، 1975.

2- د. أحمد أبو الوفا، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، ط5، دار النهضة العربية، القاهرة، 1419 هـ - 1998 م.

- 3- د. احمد أبو الوفا، منظمة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة والأقليمية (مع دراسة خاصة للمنظمة العالمية للتجارة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1418 هـ - 1997 م.
- 4- د. جمال طه ندا، الموظف الدولي - دراسة مقارنة للقانون الدولي الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1986.
- 5- د. رجب عبدالمنعم متولي. الموظف الدولي في بيئته المهنية ودوره في حل المنازعات الدولية بالوسائل السلمية، ط1، دار نشر بلا، 2001 - 2002.
- 6- د. رشاد عارف السيد، القانون الدولي العام في ثوبه الجديد، ط2، دار نشر بلا، 2005.
- 7- المحامي سمير فرنان بايي، الحصانات الدبلوماسية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1 دار نشر بلا، 2005.
- 8- د. صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001-2002
- 9- د. عبدالعزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، ط1، دار نشر بلا، 1977-1978.
- 10- د. عبدالكريم علوان خضير، الوسيط في القانون الدولي العام، الكتاب الرابع، المنظمات الدولية، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1997.
- 11- د. عصام العطية، مبادئ القانون الدولي العام، ط6، توزيع المكتبة القانونية، المتني، بغداد، سنة نشر بلا.
- 12- د. علي صادق أبو الهيف، دراسة متعمقة في القانون الدولي العام، جامعة العلاقات الدولية، الأردن، برنامج التعليم المفتوح، سنة نشر وطبع بلا.

- 13- د. علي مقبول، الحصانات الدبلوماسية والقنصلية والمعاهدات في الفقه الإسلامي والقانون الدولي - دراسة مقارنة، ط1، مركز الجزيرة العربية للدراسات والبحوث، صنعاء، رمضان 1421 هـ - ديسمبر 2000 م.
- 14- د. فخري رشيد مهنا و د. صلاح ياسين الحديثي، المنظمات الدولية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة الموصل، كلية القانون، دار الكتب للطباعة والنشر، سنة نشر وطبع بلا.
- 15- د. محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولي العام، القاهرة، 1967.
- 16- د. محمد سامي عبد الحميد و د. محمد سعيد الدقاق و د. إبراهيم أحمد خليفة، التنظيم الدولي، القسم الأول، الجماعة الدولية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 17- د. محمد سامي عبد الحميد و د. محمد سعيد الدقاق و د. إبراهيم أحمد خليفة، التنظيم الدولي، القسم الثاني، النظرية العامة للمنظمات الدولية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 18- د. محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، الكتاب الأول، ط2، دار نشر بلا، 1972.
- 19- د. محمد طلعت الغنيمي، الوجيز في التنظيم الدولي، الإسكندرية، 1977.
- 20- د. محمد طلعت الغنيمي، الوسيط في التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1974.
- 21- د. محمد طلعت الغنيمي، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1974.
- 22- د. مفيد محمود شهاب، المنظمات الدولية، ط2، القاهرة، 1974.

رابعاً: الكتب القانونية العامة:

1- د. زيد محمود العقيلة، المصطلحات القانونية، ط1، الأصدار الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005.

خامساً: البحوث والمقالات:

1- د. أبراهيم طه الفياض، ولاية القضاء العراقي في نظر دعاوي المسؤولية الإدارية، مجلة العلوم السياسية والقانونية، كلية الحقوق، جامعة بغداد، العدد الأول، حزيران 1976.

2- د. شاب توما منصور، النظام القانوني لعمال الدولة في العراق، مجلة العلوم الإدارية، ع2، س12، القاهرة، 1970.

سادساً: الدساتير والقوانين والأنظمة والتعليمات:

- 1- دستور جمهورية العراق لسنة 1970 الملغي.
- 2- دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952.
- 3- دستور الجمهورية العربية السورية.
- 4- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- 5- قانون أنضباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- 6- قانون أنضباط موظفي الدولة العراقي رقم (36) لسنة 1927 الملغي.
- 7- قانون أنضباط موظفي الدولة العراقي رقم (69) لسنة 1936 الملغي.
- 8- قانون التقاعد المدني العراقي رقم (33) لسنة 1966 المعدل.
- 9- قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل.
- 10- قانون ضريبة الدخل العراقي رقم (113) لسنة 1982 المعدل.
- 11- قانون المخصصات المحلية العراقي رقم (41) لسنة 1980.
- 12- قانون الأيفاد والسفر العراقي رقم (38) لسنة 1980.

- 13- قانون الخدمة الجامعية العراقي رقم (142) لسنة 1976 المعدل.
- 14- قانون حقوق والتزامات الموظفين الفرنسي رقم (634) في 13 يوليو 1983.
- 15- قانون العاملين بالحكومة والقطاع العام المصري رقم (47) لسنة 1978.
- 16- قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري لسنة 1950.
- 17- قانون العقوبات السوري لسنة 1949.
- 18- قانون العقوبات الاقتصادية السوري 1966.
- 19- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (55) لسنة 2002.
- 20- قانون الخدمة المدنية الكويتي.
- 21- اللائحة العامة للموظفين في فرنسا رقم 244 / 59 في 4 فبراير 1959.
- 22- تعليمات الخدمة المدنية العراقية رقم (7) لسنة 1960.
- 23- تعليمات الخدمة المدنية العراقية رقم (9) لسنة 1960.
- 24- تعليمات الخدمة المدنية العراقية رقم (11) لسنة 1960.
- 25- تعليمات الخدمة المدنية العراقية رقم (14) لسنة 1968.
- 26- تعليمات الخدمة المدنية العراقية رقم (54) لسنة 1968.
- 27- تعليمات الخدمة المدنية العراقية رقم (88) لسنة 1975.
- 28- تعليمات الخدمة المدنية العراقية رقم (92) لسنة 1975.

سابعاً: الاتفاقيات والمواثيق واللوائح الدولية:

- 1- ميثاق الأمم المتحدة.
- 2- ميثاق جامعة الدول العربية.
- 3- النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.
- 4- اتفاقية مزايا وحصانات منظمة الأمم المتحدة لسنة 1946.

- 5- اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية لسنة 1953.
 - 6- اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة.
 - 7- لائحة موظفي الأمم المتحدة.
 - 8- لائحة موظفي جامعة الدول العربية.
 - 9- لائحة موظفي منظمة الدول الأمريكية.
 - 10- لائحة العاملين الدائمين والمؤقتين والمساعدين في الجماعات الأوربية.
 - 11- لائحة موظفي المركز المشترك للبحث النووي.
- ثامناً: الفتاوي والقرارات والأحكام القضائية الوطنية:
- 1- قرار ديوان التدوين القانوني رقم (40) في 6 / 3 / 1956، منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني، وزارة العدل، ع1، 2، س4، 1965.
 - 2- قرار ديوان التدوين القانوني رقم (259 / 1971) في 30 / 9 / 1971، النشرة القضائية، ع1، س2، 1972.
 - 3- فتوى ديوان التدوين القانوني رقم (96) في 6 / 5 / 1959، منشورة في مجلة ديوان التدوين القانوني، وزارة العدل، ع3، س1، أيلول 1962.
 - 4- فتوى ديوان التدوين القانوني رقم (2 / 78) في 11 / 10 / 1961، مجلة الأحكام العدلية، ع2، س1، 1962.
- تاسعاً: الفتاوي والقرارات والأحكام القضائية الدولية:
- 1- فتوى محكمة العدل الدولية الصادرة في 11 نيسان 1949 بخصوص (التعويض عن الأضرار الحاصلة بسبب الخدمة في الأمم المتحدة).
 - 2- أحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة من (29 - 42) منشورة في مجموعة أحكام هذه المحكمة، ج1، الأحكام من (1 - 70).

عاشراً: الدوريات والمجلات:

- 1- مجلة العلوم السياسية والقانونية / جامعة بغداد.
- 2- مجلة ديوان التدوين القانوني.
- 3- النشرة القضائية.
- 4- مجلة الأحكام العدلية.
- 5- مجلة العلوم الإدارية المصرية.
- 6- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة.

Summary

The administrative law as its known in the study of law is one of the branches of general law at the present time , the importance of this subject is follow from the importance and the nature of subject which included in this law , which is entirely from the formation and creation of this vital law.

In only attention to the (administrative) word in this law , it is enough for sign to the importance of administrative role in the public live , presenting and providing various public service , which is passing in the time without the human need of the administration or filling his various needs of this aspects.

Also not disappeared about the importance role of administrative and the greatly of service which is present, which is entering the miner needs and matter which is the human work for getting it which as left a sword of the graduated police state, we are saying in front of this, its need are different instrument for making the human element and material element.

So for that we need transporting it from silent status to a continuous activity and continues movement which has the importance in it is aspect is the human element, without the administration was still remained disable in performing any roles which is helped the organizing of the human elements in system of (General function)

The function system today is the most system of subject of administrative law especially which is concerning a (public official) the most article of this subject is important and has a various aspects..

The importance of (public official) is follow first from the importance of the law which is included also the importance role which is present by the public employ for serving of the public benefit .

In the other aspects and during the view to the branches of the other public law , we will found that the (International public law) is not reduce from the importance of administrative act , in looking at the person of this law , we met that they immigrated the traditional ideology characterize law , we will found that the (International organization) today become as a most persons of the public international law , also in view to the role and services internationally , which it is activities to include of region and land of most state.

This important activity also need a human element which is working for doing it and in a better way , so it is in need of (International function) and appearing of a person known by international official) without doubt the subject of (International official) today is one of matter of international organization privately and general international law commonly .

Appearing of which is identified by general employee and international employee) is enough for attempting us in rush in the research folding of this tiny subject which is not free from some complex and hard of division between them in same time , there is a team of advisors not less than call and insist on that the international official is a public official but he practice his function worldwide , supported the opinion and increased power that the most article system of

the international function , the international function is prolonged of the public function article and public official , but with our great respect and regards to this idea , we will see the two different system , which has a specialty and special legal system which is different in most of feature of the other legal system.

So , for these reason , we have selected the subject of (The difference between the public employee and international employee) the study on the administrative and international law for this study , hoping success in this difference in the aspect which we directed .

So , we have selected for this subject a plan which is divided to three courses , we hope that truthful the subject of a different aspect according to the simple sensitive details as the following:

First course: In title of (International public official) despite of that in first we are winning the general international official , we want to be our study , despite of that we have presented the (General official) to the (International official) employed for the only reason not has a second which is the (Public function) which is one and has a base for the talking about (International official) the purpose of this research is to get the difference and compare between this two system , which one has not the importance to the others.

the nature of subjects which included Our research in this chapter is divided to four inquiries in the first research , we stand up during the identification of the public official in three quests , the first juristical identification , the second the

legislation identification , but the third is for the juridical identification of the public servant.

In the second discussion we have stopped in the general conditions of the first quest , declaring of this condition in the Iraqi act in the second quest we discussed these condition in the other acts , we selected the Jordan & Swiss law among them.

But in the third discussion we have treated the subject of (The central law of the public servant) in the two quest, the first we have specified the official rights, but in the first branch we mentioned the official rights and concessions, in the second the guarantees of employees.

In the second quests we declared the duty of the public employees in the two branches as well, the first the positive duties and the second is the negative duties.

although the fourth discussion was the responsibility of the public employee , we have mentioned the inherence subject and the proportioning of the authority and the responsibility of the first quests & the penal responsibility and the civilian responsibility in the second quests.

But the second course was in title (The defining of international employee) we have divided it to five discussion:

The first discussion was included the defining of the international official, but the second discussion is specified for the subject of the condition of the international officials , we have appointed the practical application for that , by

cessation in condition of the internal official in the United nations for education , culture and science organization (UNESCO) first and in the condition of justice of the internal justice second.

In the third discussion we have treated the system matter or the legal center of the international official, we have appointed: employing of the international official, independence of the state owning the nationality neutrality between the state members in the organization of and non siding of some.

The loyalty for the organization, the right of the international official, and the duty of the international official in the end.

Obeying for constraints of foreigner registration and migration constraint , the right of backing during the international conjuncture , the right for importing furniture & impedimenta without the customers charge , forbidden from the national service or postponing it , the right for using the traffic enouncing , at last protectoral system for the international official with mentioning the example for this hackney in the university of the Arabic states.

Finally the fifth discussion is the research in the subject of the judging responsibility of the international official.

In the end the third course come in title of (The compare between the public official & international official) we have divided it to four discussion: The first in title of (The compare between the public official & international official where identified).

The second discussion in title of the compare between the international official & public official in special condition of them.

But the third discussion was came for compare between them in the system and the legal center for each of them , by fitting the relation which is connect the international official to the international organization and public servant to the state , employing each of them by the loyalty , the rights & duties of each of them .

Finally the fourth discussion was come for dealing compare between the international official and public official by the responsibility , we have treated in this important frame.

Decision where the authority has a responsibility, connecting the responsibility of official hierarchy, the assigned obey for the president and the trace rank of non obeying, the types of responsibility, bowing to the judging and bowing to the law, by parting of behaving trace , finally for the punishments which is compose to each of them during the staying of the responsibility.

The ending will came through three arbors (outcome, compare , future question) the results:

Saying of a lot of identifications in the side and the agreeing of the elements of the public official or its condition in the other sides.

But the identification of the international official was remained as the long argument logic , that the international

justice court has laid the identification include the most elements of the international official & its conditions, the international official has the condition , extending to the condition of the international organization according to the ancient basis (what term for each first gate is capable for terming in the part) , then the compare between two systems is not empty from the hardness in basis which they are different in various sides.

But the approached: The staging post is viewing at the public international law to the Islamic legislation attitudes tempting for bowing of the international official

(ambassador specialize) in all type of the Islamic judging without exception , mentioning which is actualize the absolute justice in this aspects .

Finally , the most futurity question of our subject or the aspect which has a relation to our question for the importance of the rule of the international official and the capability of extending of the individuals place in the basis of consisting as the true of the date from the person of the public international law.

The necessary of compare of the diplomatic protection and functional protection in the frame of the public international law, also the necessary of identification of the content of what is identified as licensed by the law of the international law, is the prostrate is for the public official in the future or the cuff is return to the advantage of the international official , the question about the time and its developing and speed in talk it for his warrantor &for answering it.

With many thanks and regards

Differentiating between public official and International official

**The study on the International
administration law**

Ahmed Najmaddin Ahmed

2015

التميز بين
الموظف العام والموظف الدولي
دراسة في القانون الإداري الدولي



Bibliotheca Alexandrina



1503306



9 789957 579869



دار الراية للنشر والتوزيع

DAR AL RAYA For Publication & Distribution

عمان - الأردن TEL: 00962 6 5338656

E mail: dar_alraya@yahoo.com

للتصميم
5338656